جامعة الجزائر

معهد العلوم القانونية والادارية

ابن عكنون

مجلس التنسيق الولائي

بحث

للحصول على ماجستير الادارة والمالية

إعداد

عزاوي عبد الرحمن

إشراف

الدكتور السعيد بن عيسى

أعضاء اللجنة :

- الدكتور السعيد بن عيسى مشرفا
- الدكتور ....
- الدكتور ________________

1986 / 1985

بسم الله الرحمن الرحيم

وبه أستعين

الاهداء

الى من لم يحالفني القدر في أن أتمتع كثيرا بدفء حنانها ..

الى روح أمي ، طيب الله ثراها .

الى من تفانى في حسن تربيتي وتعليمي ، واخوتي ، وصبر ..

الى والدي العزيز أطال الله عمره .

الى من عوضتني جزءا من دفء حنان الام ..

الى زوجتي الغالية .

الى اخوتي الخمسة .

الى كل من علمني حرفا الى أن صرت شيئا .

الى كل من اقتنى تذكرة قطار أو باخرة أو حافلة أو طائرة ، قاصدا ديار العلم والمعرفة .

الى هؤلاء جميعا أهدي عصارة جهدي ، ممثلة في بحثي المتواضع هذا ، والله أسأل العون والتوفيق .

مقـــــــدمـــــــة

يعــــود تــــاريخ الاهتمـــام بتنظيـم المجمـوعات المحليـــــة الجــزائـريـة الـى السنـوات الأولـى للاستقـلال ،حيث عملت القيـــــادة السيــاسيـة باستمـرار على ايجـاد تنظيـم اداري يتمـاشى والـوضعيـة الجديـدة للبـلاد ،ومتطلبـات التنميـة بمفهـومهـا الشـامـل ، متعـدد الجوانب

وفي المرحلـة الانتقـاليـة المتـدة بـين تـاريخ حصـول البـلاد علـى استقلالهـا وتـاريخ صـدور الاصلاح الاداري ،البلـدي والولائـي ،اتخـذت عـدة اجـراءات تنظيميـة ،تمثلت أسـاسـا فـي الغـاء التنظيمـات الموروثـة عـن العهـد الاستعمـاري ،حيث أصبحـت تتنـافـى والسيـادة الوطنيـة مـن حيـث أصلهـا التـاريخـي ،ومـن حيـث تنظيمهـا وصلاحيـاتهـا ،وتـدعيم سلطـة وصلاحيات عـامـل العمـالـة (الـوالـي) وانشـاء بعـض الهيـاكـل والأجهـزة المـوقتة ،تعـد بمثـابـة أجهـزة استشـاريـة مسـاعـدة لعـامـل العمـالـة ، وهـي لجنـة العمـالـة للتـدخـل الاقتصـادي والاجتمـاعـي ،ثـم المجلـس الاقتصـادي والاجتمـاعـي للعمـالة وأخيـرا وضمـن سلسلـة الاجـراءات والتـدابيـر المتخـذة علـى مستـوى العمـالـة (الولايـة) خـلال هـذه المرحلـة ، ظهـرت العمالات أو المحـافظـات الرائـدة ،وذلـك بمقتضـى تجـربتـي كـل مـن بـاتنـة وتـيزي وزو سنـة 1968 كنمـوذج و تجـربـة أوليـة لعمليـة التنسيـق بـين مهـام المصـالـح الاداريـة الخـارجيـة للادارات المركـزيـة (الـوزارات) العـاملـة علـى مستـوى العمـالـة .الولايـة حـاليـا)ومـن التجـربـة الـتي بني علـى أسـاسهـا نظـام المجلـس التنفيـذي حـاليـا .

وعلـى المستـوى البلـدي اتخـذت أيضـا أجـراءات ممـاثلـة ،تمثلـت فـي انشـاء المنـدوبيـة أو المفـوضيـة الخـاصـة ،ولجنـة التـدخـل الاقتصـادي والاجتمـاعـي فـي سنـة 1962 ثـم المجلـس البلـدي لانمـاء قطـاع التسيير الـذاتـي سنـة 1963 .

.../...

وقد تمثلت الأهداف الأساسية للتنظيمات والتدابير المذكورة أعلاه في معالجة الأوضاع السيئة والفراغ الاداري الذي أصبحت تشكو منهما التنظيمات المحلية • فمن أجل الحيلولة دون استمرار تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي وجدت عليها المجموعات المحلية بشكل عام ، والبلاد ككل بشكل أعم اتخذت مثل تلك الاجراءات ، لتتوج الجهود المبذولة في هذا المجال بصدور القوانين التي تناولت الجوانب التنظيمية الادارية والوظيفية لهذه المجموعات المحلية ، وذلك بصدور قانوني البلدية والولاية على التوالي سنة 1967 ، 1969 •

غير أن ما تجب معرفته هو أن رسم السياسة الادارية وانشاء الادارات والأجهزة اللا مركزية وتنظيمها ، وما يتبع ذلك من توزيع للاختصاص والصلاحيات بينهما وبين الادارات والأجهزة المركزية وكذا تحديد علاقاتها ببعضها البعض، كل ذلك ينبني على أسس وعوامل ومعطيات سياسية وتنظيمية واقتصادية واجتماعية وثقافية معينة ، لها قوة التحكم في مسار تلك السياسة الادارية حين رسمها ووضعها واعتمادها حتى على مستوى القريب أو المتوسط، وستظل كذلك ما لم يؤخذ بعين الاعتبار عامل البعد الزماني والمكاني والظروف المختلفة المحيطة بكل تنظيم زمن انشائه وتثبيت دعائمه وكذا صيرورة هذه الظروف والمحيط، من وجهة نظر تنظيميه واصلاحية للأجهزة الادارية للمجموعات المحلية ، بل الدولة "كتنظيم" بشكل عام •

ومن هنا كانت السياسة الادارية عرضة للتعديل والتغيير والاضافات والاصلاحات تبعا للظروف المستجدة والأهداف المراد تحقيقها ، ومراحل التطور التي بلغها تنظيم معين وضرورة تو جيهه وتدعيمه بنفس جديد ، مما يستلزم بالضرورة اجراء تعديلات بحجم

متطلبات التنمية المتجددة، بجوانبها المختلفة، الادارية منها والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية.

(ذلك أن أي نظام أو نمط للتنظيم الاداري - كما يقول الدكتور شعبان بن أقزوح في كتابة (رسالة الدكتوراه المنقحة) " عدم التركيز في الجزائر " - مهما كانت قيمة وفعاليته وأهميته والعناصر المكونة له، لا يمكنه أن يتحدد ويتبلور في فراغ أو على انفراد، فانه مرتبط بالمفهوم العام للسلطة وتابع له، ذلك أن طبيعة هذه السلطة تتحكم فيه وتحدد معالمه، ولما كانت الادارة تظهر دائما على أنها وسيلة ممارسة هذه السلطة فانه من المفيد أيضا دراسة بنية هذه السلطة وهيكلها، بهدف الوصول الى فهم حالة هذا النظام ووضعيته وطبيعته بشكل عام في نهاية الأمر. ذلك أن من مميزات وخصائص البنية الهيكلية السياسية الادارية الجزائرية أنها ثنائية الطرف، حيث يوجد حزب للقيادة والتصور، ودولة من نوع أو صنف أجهزة التنفيذ والانجاز.) (1)

وبالترتيب على ما تقدم أقول، أن أهمية الموضوع انما تكمن وتندرج ابتداء وانتهاء في مفهوم وسياق واعمال البنية الهيكلية السياسية والادارية للنظام السياسي والاداري الجزائري على المستوى المركزي وانعكاساتها الفكرية والتنظيمية على المستوى اللامركزي، أو المحلي الولائي على وجه التحديد.

; 1) CHABANE BENAKEZOUH ; La deconcentration en ALGERIE du centralisme au denconcentalisme, thèse de Doctorat d'Etat Institut des Sciences Juridiques Université d'Alger 1978 O.P.U 1984, P 119.

أهميـة الموضـوع وأسبـاب دراستـه

بالنتيجة لما سبق ذكره من معلومات ومعطيات حول المحيط الذي يعمل فيه النظام الاداري، وما لذلك من انعكاسات على نظام المجموعات المحلية، خاصة فكرة البنية الهيكلية المميزة ومهمة النظام السياسي الاداري الجزائري المذكورة أعلاه، يمكن تلخيص أهمية الموضوع في العناصر والأفكار التالية

1 ـ تكمن أهمية دراسة موضوع " مجلس التنسيق الولائي " في أن التنسيق في منظور علم الادارة العامة يعد من أهم المبادئ التي يقوم عليها التنظيم الاداري، حيث يهدف التنسيق الى توحيد وتوجيه المجهود المبذولة من قبل جماعة تعمل في اطار تنظيم اداري معين، والتوفيق فيما بينها بهدف تحقيق غاية معينة موجودة.

والتنسيق كما يعرفه الدكتور عبد الكريم درويش، والدكتورة ليلى تكلا هو: ((الترتيب المنظم لجهود الجماعة، للوصول الى وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد.)) (1)

ويعرف الدكتوران عادل حسن، ومصطفى زهير التنسيق بقولهما : ((المقصود بالتنسيق، تنظيم علاقة كل وحدة مع الوحدات الأخرى، بحيث تساهم كل منها بأسلوب مباشر أو غير مباشر في تحقيق الهدف الكلي للمنظمة. (2)

---

1 ـ د. عبد الكريم درويش، د. ليلى تكلا، أصول الادارة العامة، المكتبة الانجلو مصرية، طبعة 1976 ص 365.

2 ـ د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، الادارة العامة، دار النهضة العربية للنشر، بيروت 1978 ص 48

.../...

ويعد التنسيق من هذا المنطلق عملية تهدف الى تحقيق غايتين أو هدفين أساسيين في ذات الوقت، فهو عملية تهدف الى تحقيق الربط والاتصال بين جهود مجموع الأفراد العاملين بمنظمة معينة، وعلى نحو يساعد على تحقيق أهدافها .

وهو من جهة ثانية عملية تهدف الى منع التقابل والتضارب أو ازالته بين مختلف الأجهزة والوحدات المكونة للمنظمة أو المؤسسة، أو الوحدات الاقليمية، خاصة عندما تكون هذه الأجهزة من نفس المستوى والمستوى، أو حتى متباينة، ولكنها توجد منظمة بصورة توزيعها افقيا . وفي هذه الحالة يجب التوفيق بين مطلبين أو مسألتين هما ضرورة وجود تعاون وتكامل في المهام بين الأجهزة المذكورة، بهدف تحقيق الهدف العام للوحدة المذكورة من جهة وبين ضرورة احتفاظ كل جهاز بقدر معين من الاستقلال بصلاحيات محددة، من جهة ثانية .

وحقيقة الأمر أن مهمة التنسيق تتجاوز ذلك بكثير أحيانا، بحيث تعد مهمة متعددة الجوانب، أي لا تقتصر على التنسيق داخل الادارة أو المنظمة الواحدة، بل تشمل أيضا مهمة تنسيق العلاقة بين المصالح أو التنظيمات المختلفة التابعة لعدة وزارات، بل وبين الجهاز الاداري والتنظيمات الادارية والمنظمات الأخرى، سواء كانت منظمات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها ، فتنشأ اذلك أجهزة تنسيق متخصصة مثل اللجان والمجالس، والتي تضم ممثلين عن التنظيمات المختلفة المذكورة، بحيث تشكل مشتركة ضمن هذا الاطار دراسة المشكلات المطروحة وايجاد الحلول الملائمة والمناسبة لها .

.../...

ان الأفكار السابقة ذكرها بشأن التسيير تنطبق ولا شك على مجلس التنسيق الولائي، مع بعض الفوارق المتعلقة بطبيعة هذا المجلس والخلفية السياسية التي يبنى عليها، وهي الخلفية المتمثلة في كونه اطارا تنظيميا للتنسيق والتكامل بين مهام أجهزة الحزب وأجهزة الدولة على المستوى المحلي الولائي، وذلك علاوة على التنسيق بالمفهوم الاداري البحت، باعتباره احدى العمليات الادارية على النحو السابق بيانه، بمعنى التنسيق بين العمليات الادارية بالمعنى المعروف، وبين أعمال التوجيه والتنشيط والمراقبة التي يقوم بها جهاز الحزب الذي يوجد تنظيميا في موازاة الادارة. وحقيقة الأمر أن التنسيق بهذا المفهوم وبهذه الخلفية السياسية، مسألة لا تطرح أساسا الا في الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد أو الوحيد، وهو النظام المعتمد في الجزائر، والذي من مميزاته كما أسلفت القول البنية الهيكلية المزدوجة السياسية الادارية.

2 ـ تظهر أهمية الموضوع أيضا، في كون مجلس التنسيق الولائي تجسيدا وتقنينا لهذه البنية الهيكلية المزدوجة للنظام السياسي الاداري الجزائري على المستوى الولائي، وجعلها تعمل في كنف الانسجام التام والتكامل بين جهازين متباينين، دون حدوث تداخل أو تراكب في الاختصاصات والصلاحيات.

وقد استفيد في تنظيم هذه العلاقة من تجربة الوضعية التي كانت سائدة خلال المرحلة الانتقالية ـ وهي مرحلة حيث وصفت العلاقة بين ممثل الحزب والدولة في تلك الفترة بانها

شبيه حزب محلية وما تلى ذلك من صدور توجيه 1966/2/26 المتعلق بتنظيم هذه العلاقة على المستوى المحلي ، ونحيلك على التحسر الذى سنبينه في حينه •

3 ـ ان انشاء هذا المجلس وبناء على الخلفية السياسية المذكورة ، يعد تجربة أصيلة وخاصة بالجزائر • فاذا كان نظام اللامركزية والجماعات المحلية نموذجا للتنظيم الادارى ، فانه لا يمكن أن يبقى محايدا ومنعزلا عن الوسط الذى يوجد فيه ، ومن ثم فلا بد أن يكون ، بل ويظل مرتبطا ارتباطا شرطيا بالنظام السياسي الذى يتسند عليه ويوجد داخله ، مستمدا من مبادئه معالمه التنظيمية • وبهذا ، يعد انشاء مجلس التنسيق الولائي ـ كتعبير عن مرحلة جديدة من مراحل التنظيم التي بلغتها المجموعات المحلية الجزائرية ـ كانعكاس لما وصل اليه التنظيم السياسي الادارى على المستوى المركزى بعد 1976 ، تاريخ صدور الميثاق الوطني والدستور ، حيث اعيدت للحزب مكانته القيادية في البلاد •

غير أنه مع ذلك ـ وللفائدة العلمية البحتة ـ يمكن الاشارة الى نظام شبيه الى حد ما بالمجلس المذكور مطبق في نظام المجموعات المحلية التونسية ، مع فارق جوهرى عما هو مطبق في الجزائر •

ويتمثل النظام التونسي المذكور ، في القرار المتخذ من قبل مؤتمر الحزب الاشتراكي الدستورى المنعقد سنة 1964 والذى يقضي بايجاد تطابق حقيقي بين الدولة وأجهزتها الرئيسية التسيير الادارى ، والحزب الاشتراكي الدستورى •

•••/•••

ومن مظاهر هذا التطابق، بل الوحدة انها يجب أن تمتد الى كل مستويات التنظيم الاداري، وعلى مستوى الولاية أو المحافظة التونسية ( ) وتجسيدا لهذه الفكرة، أنشئ جهاز للتنسيق بين الحزب والادارة هو " لجنة التنسيق ".

وتتكون هذه اللجنة من ممثلي خلايا الحزب الدستوري بالمحافظة (أي المحافظة كمقاطعة ادارية تابعة للدولة وليس للحزب) والاطارات الاداريين والاقتصاديين والاجتماعيين للمحافظة المذكورة. ومهمة لجنة التنسيق المذكورة الرئيسية هي تكوين وتأطير المواطنين، وتجنيد الطاقات بهدف تحقيق الأهداف المحددة من قبل الحزب على مستوى المحافظة (الولاية). وتعمل هذه اللجنة التنسيقية تحت رئاسة المحافظ (الوالي).

لكن ما تجدر الاشارة اليه بالنسبة لهذا النظام المطابق في تونس، هو أن المحافظ المذكور يمثل وحدة القيادة لكل من الحزب والدولة على مستوى المحافظة أو الولاية، وذلك ابتداء من سنة 1963 عندما الغي نظام الازدواجية، حيث أن ممثل الحزب والدولة على هذا المستوى متمايزان. (1)

---

1 ـ للتوسع أكثر حول هذا النظام في تونس والمعلومات المذكورة اعلاه، راجع كتاب

MICHEL DURUPT Y : Insts Administratives et droit administratif tunision Centre National de la recherche Scientifique Paris 1979 P 122 et 123 et suite.

أما في الجزائر، فان إنشاء مجلس التنسيق الولائي لم يؤد الى حد توحيد تمثيل الحزب والدولة على مستوى الولاية في شخص أمين المحافظة، بل اقتصرت الوحدة على مفهوم وحدة الفكر والعمل لأسباب مختلفة اعتبرناها في حينها.

هذه هي اذن أصالة التجربة الجزائرية والفرق بينها وبين التجربة التونسية.

4 ـ ومن الأسباب الدافعة لدراسة هذا الموضوع، كون مجلس التنسيق الولائي جهازا حديث النشأة، ولم يسبق دراسته فلأول مرة يدرس هذا الموضوع انطلاقا من المعطيات الخاصة بالنظام السياسي الجزائري، والبنية الهيكلية السياسية الادارية سابقة الذكر.

وللأمانة العلمية، فان هناك دراسة مقتضبة لهذا الموضوع من قبل الدكتور شعبان بن اقزوح في رسالة الدكتوراه المنقحة المشار اليها، مع الاشارة الى أن تنقيح هذه الرسالة المذكورة قد تم خلال سنة 1984، أي بعد أن وقع الاختيار على مجلس التنسيق الولائي كموضوع لهذا البحث، وعلى أية حال، يمكن تلخيص وجهة نظر الدكتور شعبان بن أقزوح حول مجالس التنسيق في الأفكار التالية :

فبعد اعطائه عرضا عن التغيير الذي عرفه المبدأ المنصوص عليه في العديد من النصوص الأساسية ومن أهمها الميثاق الوطني، والمتعلق بالفصل بين الحزب والدولة، لا سيما بين الحزب والادارة على المستوى القاعدي، حيث لاحظنا

٢٨٤١١٠

...../...

أنه بانشاء مجالس التنسيق البلدية والولائية انسجام التقارب والتطابق بين هياكل الحزب والدولة في مستوى القمة على المستوى القاعدي، وبعد ان قدم عرضا من التركيبة البشرية لهذه المجالس وصلاحياتها كما هي محددة في النصوص المتضمنة انشاءها وتنظيمها، وأن هذا النظام الجديد يساعد في تنظيم علاقة الحزب بالدولة على المستوى المحلي سيكون في مصلحة الحزب لا محالة، أضاف قائلا :

" غير أن توزيع الصلاحيات بين الحزب والدولة يخشى أن يصير عملية مقنعة ومصطنعة اذا لم يكن تجنب احتمال رؤية الحزب وهو يتحول الى سلطة تتدخل مباشرة في تسيير الشؤون الادارية، متطرقا بذلك ومعالجا بشكل مباشر وصريح بعض المسائل ذات الطبيعة التقنية ".

ثم لينتهي الى القول " انه سيكون لهذا النمط من التنظيم انعكاسات على الحياة الداخلية لمجموع الادارة المحلية، ولكن من ذلك يعد من السابق لأوانه فهم واستيعاب الطبيعة الحقيقية لهذا التنظيم ومضمونه ". (1)

وعليه، ولا ستيفاء موضوع هام ذو طابع سياسي اداري كمجلس التنسيق الولائي حقه من الدراسة والتحليل، ارتأيت تقسيم موضوع بحثي هذا الى بابين، وكل باب مقسم الى ثلاثة فصول، على أن أخصص الباب الأول لمدخل تاريخي لتطور علاقة التكامل والتنسيق بين مهام الحزب والدولة في الجزائر،

---

1 ـ انظر رسالة الدكتوراه المنقحة المذكورة ص 154 .

وفي فصوله الثلاثة المستقلة، طرح المبادئ والمفاهيم الأساسية لتنظيم نشاط الحزب والدولة، في فصل أول، و في فصل ثاني تقنين علاقة التكامل والتنسيق بين الحزب والدولة على المستوى المركزي عبر مراحل تاريخية متتالية • وأخيرا في فصل ثالث لتقنين علاقة التكامل والتنسيق على المستوى المحلي الولائي في المرحلة الانتقالية السابقة على الاصلاح الاداري الولائي 1969 ومرحلة ما بعد الاصلاح الاداري • ثم حوصلة وخلاصة لهذا الباب. أما الباب الثاني فخصصته لمجلس التنسيق الولائي كصيغة جديدة للتنسيق والتكامل، لا تناول في الفصل الأول منه أصل التجربة في انشاء مجلس التنسيق الولائي وأسباب ذلك، ثم تنظيمه، أما الفصل الثاني فأدرس فيه صلاحيات هذا المجلس وتكييفه وتحديد طبيعته وهل يعد هيئة سياسية أم ادارية، وهل يشكل نموذجا لنظام القيادة الجماعية التي كثيرا ما يتحدث عنها في مجال دراسة النظام السياسي والاداري الجزائري •

أما الفصل الثالث والأخير، فأخصصه لعلاقات مجلس التنسيق الولائي ببقية الأجهزة على المستوى المحلي، لأدرس من خلال ذلك علاقة المجلس المذكور بمجالس التنسيق البلدية وما نوع هذه العلاقة، ثم علاقته بالدائرة، هذه المقاطعة الادارية الغير محددة الطبيعة القانونية، لأصل الى الحلول المقترحة في ذلك وفيها اقتراح أو اجتهاد شخصي في مجال التنسيق بين مهام الأجهزة الادارية للدولة وجهاز الحزب على هذا المستوى، لأنتهي بإعطاء حوصلة نهائية للمجهود المبذول في انجاز هذا البحث والنتائج المحصل عليها في هذا المجال.

الباب الأول

مدخل تاريخي لتطور علاقة التكامل والتنسيق بين مهام الحزب والدولة في الجزائر

اذا ما استثنينا بعض الأصوات والاجتهادات القليلة التي نادت بفكرة تعدد الأحزاب بعد الاستقلال[1]، فقد وجدنا كل القادة السياسيين متفقين على ضرورة اقامة نظام سياسي اداري يقوم على فكرة " الحكم عن طريق الحزب "

" لا لأن الحزب قوي لدرجة أنه يستطيع قلب نظام أو رجل سياسي، كما هي الحال بالنسبة لدولة الشرق، ولكن لأنه يرمز الى الوحدة الوطنية، التي تعتبر في حد ذاتها رصيدا أو عاملا أيديولوجيا حقيقيا وأكيدا يرتبط بمتطلبات ومقتضيات الدولة الحديثة ". (2)

وهذا على الرغم من أن موضعه ومركزه في الحياة السياسية قد تأرجح بين المد والجزر حسب مراحل تاريخية معينة ومختلفة.

---

1 - اذكر بهذا الخصوص السادة فرحات عباس، أول رئيس للحكومة الجزائرية المؤقتة، ورئيس المجلس الوطني التأسيسي، حسين آيت أحمد، الذي أنشأ حزب جبهة القوى الاشتراكية، ومحمد بوضياف الذي أنشأ حزب الثورة الاشتراكية سنة 1962.

للتوسع حول هذا الموضوع أنظر

TABRIZI BENSALAH : LA republique Algerienne librairie génnrale de droit et de Jurisprudence Paris 1979 P 294, 338 et suite.

2 - نفس المؤلف والمصدر ص 296.

فمن برنامج طرابلس الى دستور 1976 مرورا بدستور 1963، وميثاق الجزائر 1964، وانتهاء بالميثاق الوطني، يجد أن فكرة أو مبدأ الحكم عن طريق الحزب (حكم الحزب) [1] قد تأكدت بكل وضوح، كما أن الخطب السياسية تسير هي الأخرى في نفس السياق.

ويمكن الوقوف على هذه الحقيقة من خلال فكرتين رئيسيتين: طبيعة الحزب والدور المسند له وعلاقته بالدولة كتنظيم، ذلك ما أسفر له في ثلاثة فصول مستقلة، على أن أخصص الفصل الأول للمبادئ والمفاهيم الأساسية لتنظيم نشاط الحزب والدولة، بتبيان مفهوم ودور كل منهما من خلال النصوص السياسية الأساسية، أما الفصل الثاني فأخصصه لعد راسة علاقة التكامل والتنسيق بين الحزب والدولة على المستوى المركزي وتقنينهما، أما الفصل الثالث فأتناول فيه بالتحليل علاقة التكامل والتنسيق بين أجهزة الحزب والدولة على المستوى المحلي الولائي وتقنينهما عبر مرحلتين تاريخيتين متتاليتين: مرحلة ما قبل الاصلاح ومرحلة ما بعد الاصلاح الاداري الولائي.

---

1 - استعمل ميثاق الجزائر عبارة " الحزب في الحكم " ميثاق الجزائر، اللجنة المركزية للتوجيه بالحزب، 1964 ص 115.

الفصل الأول

المبادئ والمفاهيم الأساسية لتنظيم نشاط الحزب والدولة

تجب الاشارة ابتداء الى أن هناك جملة من المبادئ يقوم عليها التنظيم السياسي والاداري في الجزائر ، تعكس من حيث مضمونها وتطبيقها على أهمية ومكانة كل من الحزب والدولة في النظام السياسي الجزائري ، ودور كل منهما في عملية بناء المجتمع . كما تعكس أيضا علاقة التكامل التي تجمعهما من حيث المهام والهدف . ويمكن اجمال المبادئ المذكورة في الآتي :

1 ـ مفهوم الدولة وتنظيمها .

2 ـ مبدأ الحزب الوحيد .

3 ـ مبدأ أولوية الحزب .

4 ـ مبدأ وحدة القيادة في القمة لكل من الحزب والدولة .

5 ـ مبدأ الفصل بين الحزب والدولة على المستوى القاعدي والوسيط .

هذا ما تؤكده كل النصوص الأساسية المعتمدة في دراسة هذا الموضوع ولبيان دور كل من الحزب والدولة على المستويين المركزي والمحلي ، وعلاقة التكامل والتنسيق بينهما ، أجد من الضروري التطرق الى مفهوم كل من الحزب والدولة وهذا من شأنه أن يساعد على تحديد العلاقة بينهما على المستويين المذكورين ، وذلك عبر مراحل تاريخية معينة متتالية ، الى أن أصبحت على ما هي عليه الآن وعلى أن أخص

للمبدأ الأول مبحثا مستقلا ، والمبدأين الثاني والثالث مبحثا خاصا ، ومبحثا ثالثا للمبدأين الرابع والخامس .

المبحث الأول

مفهوم الدولة وتنظيمها

أود الاشارة بداءة الى ان مفهوم الدولة المراد تحديده في هذا المجال ، ليس مفهوم الدولة المعروف في الدراسات الدستورية القانونية البحتة ، وفي الدراسات التي تعنى بدراسة الدولة من حيث العناصر المكونة لها ، من شعب واقليم وسلطة أو هيئة حاكمة ذات سيادة ، والاعتراف الدولي بهذه الدولة ، وانما المراد هنا هو بيان المفهوم الفكري للدولة في الجزائر .

وبعبارة أخرى أكثر تحديدا ، المحتوى الفلسفي والفكري السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة كتنظيم ، وكجزء في التنظيم والتكوين الهيكلي والفكري للنظام السياسي الجزائري ، وكشف لمادور هذه الدولة في بناء المجتمع الجزائري ، انطلاقا من معطيات نابعة من الواقع الوطني دون اهمال امكانيات الاستفادة من تجارب المجتمعات والنظم الأخرى .

انها دراسة تهدف الى تحديد الطابع الوطني لهذه الدولة التي أرادت لها كل المواثيق الكبرى والنصوص الأساسية أن تكون " دولة ديمقراطية واشتراكية " .

علـى أن أعرض في مطلب أول لمفهوم هذه الدولة ودورها من خلال النصوص الأساسية ، وفي مطلب ثان لبنائها وتنظيمها • ومرد ذلك هو أن مفهوم الدولة في حد ذاته ونمط بنائها وتنظيمها لعبا دورا هاما في تكييف وتقنين علاقتهما بالحزب على المستوى بين المركزي واللامركزي عبر مراحل تاريخية مختلفة متتالية •

المطلب الأول

مفهوم الدولة ودورها من خلال النصوص الأساسية •

تتفق النصوص والوثائق القانونية والسياسية الأساسية الصادرة قبل الاستقلال وبعده في مرحلة البناء حول فكرة جوهرية هي : بناء دولة جزائرية مستقلة (كتنظيم وإيديولوجية وكشخص قانوني) هدفها بناء مجتمع جزائري ديمقراطي تسوده العدالة ، ولكنها تختلف في درجة وضوح المفهوم الذي تعطيه لهذه الدولة ، وكذلك الأهمية والمكانة المخصصة لها في كل مرحلة من مراحل تأصيل وتطور النظام السياسي الجزائري والمؤسسات السياسية والادارية الجزائرية •

ذلك ما سأبينه حسب مراحل تاريخية متتالية • ودون الرجوع كثيرا الى الوراء ، سأكتفي بدراسة هذا المفهوم وكذا وضعية ودور الدولة كتنظيم من خلال أربعة نصوص أساسية هي ميثاق الجزائر ، نيسان 19 جوان 1965 ، والميثاق الوطني ودستور 1976

مع الاشارة الى أن كلا من برنامج طرابلس 1962 و دستور 10 سبتمبر 1963 لم يهملا هذا المفهوم ، ولكنهما ليسا على درجة من الوضوح من حيث بيان هذا المفهوم ، نظرا للتداخل الذي عرفته مؤسسات الحزب والدولة ، ولأنهما يشكلان خلفيات سياسية وتاريخية للمواثيق التالية لهما ، اكتفي بالقول ، أن هذين النصين وخاصة برنامج طرابلس والقانون الأساسي للحزب الصادر تطبيقا له في الجزء المخصص لعلاقة الحزب بالدولة يشيران (1) الى تبعية الدولة للحزب وانها جهاز لتنفيذ سياسته .

الفرع الأول

مفهوم الدولة ومكانتها في ميثاق الجزائر 1964

تناول ميثاق الجزائر المصادق عليه في المؤتمر الثالث للحزب المنعقد في الفترة بين 16 ، 24 أبريل 1964 باسهاب ظاهرة الدولة كتنظيم ، مبرزا دورها ووزنها في النظام السياسي الجزائري ، بتخصيصه لها قسما خاصا في الميثاق نفسه ، علاوة على ما جاء في تقرير الأمين العام الذي يعد ملحقا لصيقا به .

---

1 ـ للتوسع أكثر حول هذا المفهوم طبقا لبرنامج طرابلس ، أنظر ملفات وثائقية نشر وزارة الاعلام والثقافة ، العدد 24 ، 1976 ، ص 49 ، وطبقا لدستور 1963 ج ر عدد 5 ، 6 ، 1963 .

غير أن القاء نظرة على مجمل الافكار الواردة في الميثاق وتقرير الامين العام للحزب ، تبين لنا ـ ظاهريا ومن حيث المبدأ على الاقل ـ أن هذه الافكار وكأنها تضمنت أحكاما متباينة ومتناقضة بخصوص مفهوم الدولة ، وهي أحكام ممجدة للدولة ، وأخرى منتقدة لها .

أولا : الأحكام الممجدة للدولة :

وتنظر هذه الاحكام للدولة مبرزة دورها في بناء المجتمع الاشتراكي على أنها " عامل قوى للوحدة الوطنية ، وأنها تمثل وسيلة فعالة للكفاح ضد محاولات النيل من وحدة التراب الوطني بشكل أو بآخر ".(1) انها فكرة تشير الى ضرورة الاستقرار السياسي الذي يجب أن تسعى الدولة الى تحقيقه في المجتمع الجزائري ، وفي ذلك شجب لمحاولات التقسيم التي تعرضت لها البلاد خلال أزمة صيف 1962 .

وبالرجوع الى الافكار الواردة بميثاق الجزائر ـ كوثيقة سياسية وايديولوجية ـ وتقرير الامين العام نجد ها تعبر عن مدى اهتمام منظري ومحرري ميثاق الجزائر بالدولة كتنظيم في المرحلة الاولى من بناء المجتمع الاشتراكي ، ((ذلك أن من أهم ما تتجلى وتتميز به الدولة الاشتراكية في مراحلها الاولى ، أنها تظهر على أنها وسيلة لتسيير البلاد ، وهي التي تبقى ممسكة بزمام الامور وبتسيير المرافق الانتاجية ، وهو ما يسمى برأسمالية الدولة لتليها مرحلة نهائية

هي مرحلة التسيير الذاتي). (1)

ثانيا : الأحكام المنتقدة للدولة كجهاز بيروقراطي تحكمي :

رغم الأهمية المعترف بها للدولة ودورها في بناء المجتمع الجزائري طبقا لأحكام الميثاق وتقرير الأمين العام المذكورة أعلاه، فإن هناك تخوفا من أن تطغى ظاهرة الدولة كمؤسسة سياسية بيروقراطية على الاهتمامات وتعطى لها الأولوية قبل كل شيء.

ويتبين من أحكام وأفكار الميثاق وتقرير الأمين العام، أن مصدر الحذر والموقف المنتقد للدولة كجهاز بيروقراطي، يكمن في فهم سلطة هذه الدولة، وطريقة ممارسة هذه السلطة واختصاصات وصلاحيات هذه الدولة، فكان أن اعتمد الميثاق المعني فكرة التسيير الذاتي لتفادي افلاس هذه الدولة بسبب استفحال البيروقراطية بمظاهرها السلبية.

بل أكثر من ذلك، فإنه من خلال دراسة الأحكام والأفكار الواردة في ميثاق الجزائر وتقرير الأمين العام، نجد أن هناك اتجاها ماركسيا واضحا في تحديد مفهوم الدولة ودورها ومآلها، وهي المبنية على فكرة الصراع

---

1 ـ للتوسع أكثر حول هذه الفكرة والظاهرة التاريخية للدولة الجزائرية راجع ميثاق الجزائر وتقرير الأمين نفس الوثيقة، ميثاق الجزائر مصدر سابق، ص 115، ما بعدها، و ص 147، وكذلك الدكتور عبد الله شريط، " مع دولة الشعب "، المجاهد الأسبوعي، العدد 1108، 1981، ص 37.

.../...

الطبقي . من ذلك مثلا: ما ينص عليه الميثاق من أن " الدولة ليست مجرد خضوع الأقلية للأغلبية، فهي جهاز يفرض باسم مصالح الجماهير الكادحة قانونه على أصحاب الامتيازات". (1) أي طبقة الرأسماليين أو البرجوازيين، أي أن تتولى الدولة كجهاز وتنظيم تسيير المجتمع ودفة الاقتصاد الوطني التي أن تستولي الطبقة الكادحة على مقاليد الحكم والأمور، فيه يجمع العمال مع المنتجين والمسيرين والمسؤولين في نفس الوقت، أي ما يعرف بالتسيير الذاتي، وعندها تضمحل الدولة أو لا يبقى لها من دور سوى السهر على حسن وسلامة التسيير وهذا بقيادة الحزب وطبقا لفلسفته.

أما عن مركز الدولة في النظام السياسي، يستخلص من أحكام الميثاق، وخاصة تقرير الأمين العام أن الدولة تأتي في المرتبة الثانية من حيث الاهتمام بها بعد الحزب والأفكار السياسية الاشتراكية، بل أكثر من ذلك، دعى التقرير الى محاربة كل الأفكار الداعية الى التركيز على بناء الدولة، وأن بناءها كشرط مسبق للثورة يعد نظرية فاسدة وباطلة، ومما ينص عليه التقرير المذكور في هذا الشأن:

---

1 - ميثاق الجزائر ص 115، 148، وللتوسع في دراسة هذا الموضوع، راجع

CHABANE BENAKEZOUH : La déconcentration en Algerie P 141 et suite.

((... ففي غمار المعارك ستتضح الدولة الجديدة، وستتمتن وستقوى في الدفاع عن مصالح العمال والفلاحين، وفي الكفاح ضد ذوي الامتيازات، وفي هذا الصدد يجب بصدد ون هوادة مكافحة من يزعمون أن تشييد الدولة شرط مسبق للثورة. ان هذا الطريق الخاطئ قد يؤدي بنا اذا ما اتبعناه الى وضع السلطة في أيدي أولئك الذين يملكون اليوم الثقافة والحنكة السياسية، أي في أيدي العناصر المرتبطة بالبرجوازية، يجب اذن التشهير بهذه النظرية الفاشية.))

يستنتج من ذلك، أن الدولة كجهاز بيروقراطي تأتي في المرتبة الثانية من اهتمامات الأحكام والأفكار الواردة بكل من ميثاق الجزائر وتقرير الأمين العام، وفي ذلك أولوية لبناء الحزب ومكانته على الدولة، بهدف ترسيخ الأفكار والمفاهيم الاشتراكية، اذ من مميزات النظام السياسي الجزائري في الفترة الممتدة ما بين 1963 و 1965 ان أهتم ببناء الحزب بالدرجة الأولى وذلك رغم الانحرافات التي حدثت وعدم الوضوح السياسي الذي ساد هذه الفترة.

غير أن التحليل المتقدم للأفكار السابق ذكرها ينبغي الا يقودنا الى القول بأن الميثاق ينكر على الدولة أهميتها كتنظيم في جوهرها وكنهها وبصورة جذرية، وهذا على الأقل في المرحلة الأولى من بناء المجتمع الاشتراكي التي تبقى فيها الدولة ما سكة بزمام الأمور وتسيير المرافق الانتاجية، بل أنه يركز أكثر على تحاشي وقوع

---

1 - انظر تقرير الأمين العام الملحق بميثاق الجزائر، ص 147

.../...

دواليب هذه الدولة في التشويهات والانحرافات البيروقراطية، والتي يمكن أن تلحق بها وبدورها في المستقبل، وتحيد بها عن الأهداف المسطرة لها كجهاز لتسيير المجتمع، وهذا على الرغم في اعتماد الميثاق النظرة الماركسية للدولة التي تؤول الى الزوال فيما بعد. (1)

الفرع الثاني

بيان 19 جوان 1965

على العكس من ميثاق الجزائر وتقرير الأمين العام المكمل له، نجد بيان 19 جوان وكذلك تصريح 5 جويلية 1965، والأوامر الصادرة تطبيقا لهما، وكذا الخطب السياسية لرئيس مجلس الثورة في الفترة الممتدة بين 1965 - 1976 كلها تركز على أهمية الدولة، بل جعلتها القيادة السياسية المنبثقة عن حركة 19 جوان مركز اهتماماتها، فجعلت من بنائها أولوية الأولويات، لتليها عملية اعادة تنظيم الحزب وهيكلته على أسس جديدة، وهو ما تم فعلا.

لقد وضع بيان 19 جوان محل الاهتمام الأول تحقيق هدفين رئيسيين أساسيين، أولهما، بناء دولة ديمقراطية جدية وفعالة "... وسيعمل مجلس الثورة على تحقيق الشروط اللازمة لاقامة دولة ديمقراطية جدية، تسيرها القوانين

---

1 - انظر ميثاق الجزائر ص116

تحترم الأخلاق والمثل العليا، ومعنى آخر دولة لا تزول بزوال الحكومات والأفراد.» (1)

وثانيهما، يتعلق بتكامل نشاطات المؤسسات السياسية والادارية للبلاد، وذلك بأن تعمل أجهزة الحزب والدولة في كنف الانسجام واحترام اختصاص كل منهما. (2)

وعلى العكس من الفكر السابق على حركة 19 جوان والذي اتخذ موقفا حذرا من الدولة، خاصة عند ما يقيم فكرة الدولة على الصراع الطبقي، فان بيان 19 جوان والنصوص والخطب السياسية التالية له نبذت الاتجاه الذي يتطوى على نظرة تروتسكية متطرفة للدولة. وفي هذا المقام يقول الرئيس هواري بومدين في خطاب له بمناسبة الذكرى الثالثة لحركة 19 جوان:

" لقد تشكلت عناصر تروتسكية غداة الاستقلال لم تكن مؤمنة بمستقبل البلاد، ان هذه النزعة من تروتسكيين وغيرهم قد نادت بسقوط الدولة وانحلالها، ولكن الدولة لم تخلق بعد، وما زالت تحت الانقاض منذ أن حطمها العدو.

ان الدولة حسب زعم دعاة هذه النظرية ليست سوى جهاز متخلف مستعبد.

بيد أن التاريخ قد أثبت استحالة مراقبة مجتمع مع التركيب الرقي والتقدم دون وجود دولة، وهذا أمر بديهي...

---

1 و2، انظر بيان 19 جوان، الجريدة الرسمية، العدد 56/1965، ص 803.

وليس أدل على ذلك من تاريخ البلدان الاشتراكية ، الذي برهن على أن أجهزة الدولة في هذه البلدان أقوى بكثير منها في البلدان الرأسمالية ". (1) ويعد هذا بمثابة رد فعل ، وحول أسبقية الاهتمام ببناء الدولة ، يضيف الرئيس بومدين قائلا :

" لقد كان في طليعة الأهداف التي رسمناها ، بل فرضتها ظروف الوضع وتطور البلاد ، بناء صرح الدولة الجزائرية على أسس سليمة وقواعد راسخة ثابتة ، ثم وضع حد للتدهور الاقتصادي ". (2)

يستخلص من ذلك ، أن بناء الدولة وتنظيمها استقطبا الجانب الأكبر من اهتمامات القيادة السياسية المنبثقة عن حركة 19 جوان 1965 ، لكن هذا لا يعني البتة أن الحزب قد وضع جانبا ، بل كان دائما محل اهتمام ، ولكن في المرتبة الثانية .

أما عن مفهوم الدولة ودورها وموضعها في النظام السياسي ، فبالرغم من كونها محور اهتمام حركة 19 جوان ، فانها لم تكن الغاية النهائية ، بقدر ما هي وسيلة لترجمة الاهداف المسطرة والمبرمجة من قبل السلطة السياسية ، والتي هي في هذه المرحلة وبصفة مؤقتة وانتقالية مجلس الشورة .

ان الدور ، هذا الدور والمركز الطبيعي للدولة كتنظيم ، هو ما ركز عليه مرارا رئيس مجلس الثورة في خطبه السياسية ، من ذلك ... مثلا :

(1 ، 2) أنظر خطب الرئيس هواري بومدين ، من 1965 الى 1970 ، نشر وزارة الاعلام والثقافة ، الجزء الاول ، ص 932 ، 240 .

" الحــزب يــوجـه وينشــط ... وكــل هـذا يتطلـب الســعـي جـانـب وجـود الحــزب، وجـود اداة أخــرى للتنفيــذ وهـــي مـا نسـميهــا بالـدولــة .
فـالـدولــة اذن أداة أسـاسـيـة وحيـويـة لتنفيــذ وتطبيـق سيـاسـة أو عقيـدة الحـزب ". (1)

ويقــول فـي موضــع آخـــر :

" ان دور الحـزب يتلخـص فـي بنــاء الـدولـة لا القضـاء عليهـا لأن الـدولـة هـي الاداة الفعـالـة التي تنفـذ سيـاسـة الحـزب" (2)

وعليـه فـالـدولـة اذن عنـدمـا تتدخـل لتقـوم بـدورهـا فـي بنـاء المجتمـع، انمـا تقـوم بذلك تحـت قيـادة السلطـة السيـاسيـة العليـا للبـلاد، والـتي هـي بصفـة انتقـاليـة مجلـس الثـورة، مستقبـلا وبصفـة نهـائيـة حـزب جبهـة التحـريـر الـوطني .

الفـــرع الثـــالـــث

الميثـاق الوطـني ودستـــور 1976

لا يـخـتلـف الميثـاق الـوطني ودسـتـور 22 نـوفمـبر 1976 عمـا جـاء بـه بيـان 19 جـوان 1965 ومـا تبعـه مـن نصـوص بخصـوص مفهـوم الدولـة والـدور المسنـد لهـا فـي بنـاء المجتمـع الجزائـري، بقـدر مـا أنهمـا يمثـلان تتويجـا لمـا جـاء بـه البيـان المذكـور مـن أفكـار تتعلـق بـدور كـل مـن الـدولـة والحـزب، وتـوسيعـا وتعميقـا لهـا .

---

1 ـ خطـاب الرئيـس بومـديـن نفـس المصـدر، ص 189 .

2 ـ خطـاب الرئيس بومديـن ، نفـس المصـدر، ص 127 .

فقد عالج موضوع الدولة وخصص لها حيزا كبيرا من نصوصه اذ نجد مفهوم الدولة كمؤسسة وكتنظيم قد حدد بالدور الاجتماعي الذي يجب أن تقوم به في بناء المجتمع الجزائري ، ويتمثل مفهومها والحالة هذه قبل كل شيء في غايتها الاجتماعية وفي محتواها الايديولوجي (1) اذ أن من أهدافها ووظائفها احداث التغيير الاجتماعي في علاقات الانتاج والعلاقات الاجتماعية وتنظيم الانتاج وتحديد توزيع واعادة توزيع الدخل العمومي على نحو يحقق العدل بين مجموع المواطنين (2)

انها دولة ديمقراطية ليس في أهدافها فحسب، بل وكذلك في أساليب وطرق تسييرها ، وذلك عن طريق المساهمة العمالية في التسيير بواسطة مجالسهم بالمؤسسات الوطنية (3)

ان المهام المسندة للدولة ، والتي هي في نهاية الأمر مجموعة من العمليات الادارية ، تتطلب دون شك أجهزة للتسيير بحجم هذه المهام ، وهذا من شأنه أن يوسع ويزيد في عدد دواليب الدولة ، وهو ما يدعم بالنتيجة دور هذه الأخيرة ، ووقعها ووزنها بين هياكل النظام السياسي .

لكن هذا الدور المهيمن والفعال المسند للدولة في اطار التحول الاشتراكي ، وبناء المجتمع الجزائري على أسس ومبادئ التنظيم الاشتراكي للتسيير والانتاج لا يمر ويتحقق دون المرور

---

1 - الميثاق الوطني ص 69 .

2 - الميثاق الوطني ص 69 ، 70 ، والمادة 29 من الدستور .

3 - للتوسع أكثر في هذا الموضوع انظر الميثاق الوطني ص 70 ، 119 وما بعدها ...

.../...

...عالية الدولة بل والتي هي العنصر والعامل الأهم (1) بفكرة يصحب ذلك من صعوبات في تطبيق مبادئ التنظيم الاشتراكي وهو ما من شأنه أن يفضي إلى نتائج غير مرضية خاصة إذا لم يتمكن من التحكم في دواليب هذه الدولة وفي دقة الاقتصاد الوطني .

ومن أجل ذلك فان الميثاق الوطني بالرغم من تركيزه على دور الدولة والتأكيد على ضرورة تثبيتها ، لم يغفل ما يمكن ان يترتب على التدخل الواسع للدولة بأجهزتها و مؤسساتها المختلفة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والادارية من مشاكل وممارسات تعرقل السير الحسن لدواليب هذه الدولة ، وعلى رأس هذه المشاكل ((ظاهرة البيروقراطية .)) وفي هذا المجال ينص الميثاق الوطني على أن " تشييد الاشتراكية والاقتصاد يحمل في طياته خطرا دائما لبروز ظاهرة البيروقراطية ، مثلما هو الشأن في كل عمل يرتكز على هياكل منظمة تستدعي تدخل مراكز اصدار القرار التابعة لسلم تصاعدي مركزي .)) (2)

وينص في موضع آخر على أن ((البيروقراطية تمثل تقلصا للوظيفة الادارية ونظام التسيير .... وربما أدت الى انحرافات تبعد عن أهداف الثورة وتخل بمفهوم الاشتراكية وروحها .)) (3)

1- CHABANE BENAKEZOUH : La deconc en Algerie , P147

2 ، 3 ـ الميثاق الوطني ص 122 .

.../...

لكن مما تجدر الاشارة اليه هو أن الميثاق الوطني عند معالجته لموضوع البيروقراطية انطلق مما اسماه " ظاهرة البيروقراطية "، أي المظاهر السلبية للبيروقراطية والسير السيئ للأجهزة الادارية ولد ولسبب الجهاز الحكومي، وليس المقصود البيروقراطية كتنظيم .

ولذلك، فان الميثاق الوطني رغم انتقاده لظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي، فانه يحذر من المبالغة في هذا الانتقاد الذي قد يؤدي الى المساس بالبيروقراطية كنظام أساسي لا بد منه لكل دولة، خاصة الدولة الاشتراكية حيث يتسع نشاط القطاع العام ومجاله .
وفي ذلك انتقاد للأفكار الماركسية التي تهدف في النهاية الى الغاء الدولة القائمة والمبنية على الصراع الطبقي، وذلك بمجرد استلام الطبقة العاملة السلطة، وهي نظرة للدولة يظهر ميثاق الجزائر متأثرا بها الى حد كبير على نحو ما سبقت الاشارة اليه .

وفي هذا المجال ينص الميثاق الوطني :
((اذا كان من الضروري خوض معركة صارمة ضد كل شكل من أشكال البيروقراطية، فانه يجب التمسك بالحذر الشديد من تسلك التصرفات التي تخفي تحت عنوان انتقاد البيروقراطية نزعات ترمي الى تقليص دور الدولة .)) [1] .

أخلص من ذلك الى القول أن الميثاق الوطني والدستور قد أعطيا أهمية كبرى للدولة والدور الذي تقوم به عمليا الأجهزة البيروقراطية في بناء المجتمع الاشتراكي، وأن لا مكان للفكرة الماركسية القاضية باضمحلال الدولة وانحلالها في نهاية الأمر .

---

1) انظر الميثاق الوطني، ص 125 .

المطلب الثاني

بناء الدولة وتنظيمها

تناولت في المطلب السابق مفهوم الدولة ودورها في بناء المجتمع، وذلك من خلال النصوص الأساسية، وأتناول في هذا المطلب المنطلق المتبع والمعتمد في بناء هذه الدولة وتنظيمها، وذلك لأن علاقة أعمال أجهزة الحزب والدولة وضرورة التنسيق بينهما، لا بد أن يكونا مبنيين على فكرة التوازن من حيث الهياكل • كما أن ضرورة بناء الدولة انطلاقا من مبدأ معين أو فكرة معينة، اختلفت حسب مرحلتين تاريخيتين هما: الفترة الممتدة بين 1962، وبالاحرى بين 1963 و 1965، ثم الفترة الممتدة من 1965 الى صدور الميثاق الوطني والدستور سنة 1976 وما بعدها •

الفرع الاول

مرحلة 1963-1965

لقد كانت الفكرة السائدة أو المبدأ السائد في الفترة الممتدة بين 1963 و 1965، أن بناء هياكل ومؤسسات الدولة يجب أن ينطلق من القمة الى القاعدة، أي البدء ببناء المؤسسات العليا لجهاز الدولة، والانتهاء بالهياكل القاعدية والمؤسسات الادارية الدنيا، وهي المكلفة بتنفيذ سياسة الجهاز الحكومي المركزي •

فرغم أن دستور 1963 ينص على أن الدولة منظمة على أساس مجموعات ادارية، يتولى القانون تحديد امتداداتها الترابية وصلاحياتها واختصاصاتها، وعلى الرغم من النص على أن المجموعة الترابية الادارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية[1] فان الاهتمام تركز على المؤسسات العليا لجهاز الدولة، أكثر من الاهتمام بفكرة اللامركزية، وحيث يصبح الدستور أساس تنظيمات الدولة العليا المتمثلة في المجلس الوطني ورئيس الجمهورية والعلاقة بينهما .

أما بالنسبة لميثاق الجزائر، فقد بدأ في تنظيمه وبنائه للدولة، متأثرا بالنظام اليوغوسلافي حيث ركز على فكرة التسيير الذاتي، والتمثيل المزدوج[2] وهو نظام يتماشى والفلسفة الاشتراكية القاضية باشراك العمال في ممارسة السلطة، وهو تمثيل يضم ممثلين منتخبين يمثلون الشعب (سكان الوحدة الترابية) ومنتخبين يمثلون العمال المنتجين، وذلك قصد اعطاء الأولوية للطبقة العاملة، وتقوية سلطتها ونفوذها، لأن الدولة هي دولة

---

1 ــ المادة 9 من الدستور المذكور.

2 ــ د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 171 وما بعدها .

العمال أو على الأقل تسعى لأن تكون كذلك.[1]

وبالاجمال، أن الميثاق حدد بعض وراء ذلك السعي بجعل المجالس الشعبية البلدية شعبية، وفي نفس الوقت ممثلة للعمال المنتجين أو الطبقة الكادحة، ومن ثم فان اعطاء الوحدات أو المؤسسات المحلية السلطة الحقيقية يتطلب اجراء تغيير اداري جذري، ليجعل منها قاعدة التنظيم الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ومن أجل ذلك، وللرفع من فعاليتها فان التنظيم المحلي، خاصة البلدي يجب أن يضمن في اطار التمثيل الشعبي تمثيلا خاصا لمجموع المنتجين، وفي كل الأحوال فان في ذلك ترسيخا لفكرة التسيير الذاتي، وهو الهدف النهائي الذي يسعى ميثاق الجزائر الى تحقيقه،[2] أي الوصول الى مرحلة الادارة الذاتية التي يبقى فيها للدولة كنظام دور المراقب فحسب.

الفرع الثاني

مرحلة 1965 ـ 1976

لقد عمل النظام المنبثق عن حركة 19 جوان وكذلك الميثاق الوطني ودستور 1976 وعلى خلاف النظام السابق والناجم عن دستور 1963، على اتباع منهج جديد لبناء الدولة على أسس رقمية وطنية.

---

1 ـ ظهرت هذه الفكرة الى الواقع العملي في مرحلة لاحقة، في المجالس الشعبية البلدية الموسعة، بموجب تطبيق ميثاق وقانون الثورة الزراعية الصادرين 1971/11/8، حيث وسعت المجالس البلدية علاوة على الأعضاء التقليديين لممثلين عن الفلاحين وعمال الأرض.

2 ـ ميثاق الجزائر ص117، وأحمد محيو المرجع السابق ص 171 وما بعدها.

.../...

فبعد التغيير السياسي الذى حدث في 19 جوان 1965 أصبح موضوع الاصلاح الادارى، والمؤسسات الادارية من اطار السياسة العامة لبناء الدولة، بل أكثر من ذلك، فان حركة 19 جوان جعلت من بناء المؤسسات الادارية العليا أولوية الاولويات، وعملية وواجهة ضرورية لبناء المؤسسات السياسية، ليس فقط تلك التابعة لجهاز الدولة، بل وكذلك بالنسبة لمؤسسات الحزب، بالاضافة الى انعاش الاقتصاد الوطني، على أن بناء الدولة استأثر بالقدر الأوفر من الجهود.

ومن جهة أخرى فان نظام 19 جوان عمد على تجنب الأخطاء المرتكبة من قبل النظام السابق والذى عمد على بناء الدولة انطلاقا القمة، فكان أن اختيار تقنية معينة لبناء هذه الدولة، وهي أن بناءها يجب أن يتم من القاعدة الى القمة، وذلك تطبيقا لمبدأ الرجوع الى الادارة الشعبية مصدر السلطة الحقيقي، وهو مبدأ طالما ظهر في النصوص والقوانين والخطب السياسية.

وعليه، فان الفكرة السائدة بعد حركة 19 جوان هي بناء الدولة بدءا بالقاعدة بصورة منسجمة وتدريجية على أن يكون التنظيم النهائي للمؤسسات العليا للدولة تتويجا نهائيا لهذا البناء والاصلاح، وبعبارة أخرى أن يكون بناء المؤسسات العليا للدولة تتويجا للبناء بدلا من أن يكون أساسا له، على أن يتم بناء مؤسسات الدولة على درجات ثلاث:

المؤسسات البلدية ، فالولائية وأخيرا على المستوى الوطني ، وهو ما تم فعلا ، ففي سنة 1967 وضع ميثاق وقانون البلدية وتلى ذلك قانون وميثاق الولاية سنة 1969 وأخيرا وكتتويج لعملية البناء هذه تم سنة 1976 المصادقة على الميثاق الوطني ثم الدستور وانتخاب رئيس الجمهورية فانتخاب المجلس الشعبي الوطني •

وفي هذا المجال لا بأس من الاشارة الى بعض ما جاء في المواثيق والنصوص القانونية عن عملية بناء مؤسسات الدولة الجزائرية انطلاقا من القاعدة الى القمة بدل العكس•

فقانون البلدية[1] ينص في ديباجته ، على أن تنظيم البلدية يعتبر الخلية الأساسية ونقطة الانطلاق لعملية الاصلاح واعادة للجهاز الاداري ، والتي هي في نفس الوقت اصلاح للدولة ككل ، وكذلك الأمر بالنسبة لاعادة بعث الاقتصاد الوطني بالنظر للصلاحيات التي تسند للبلدية بموجب الاصلاح البلدي الجديد •

وينص في موضع آخر : " وستكون البلدية المحددة دورها كما ذكره والموضوعة في اطارها الحقيقي نقطة الانطلاق في تنمية اقتصادنا واصلاح نظامنا الاداري• "

---

1 ـ الأمر 67 ـ 24 المؤرخ في 18/1/1967 ج ر رقم 6 •1967

•••/•••

وتنص المادة الأولى من قانون البلدية :

" البلدية هي الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية ".

وعلى نفس النسق يسير ميثاق وقانون الولاية، الصادران في 23 ماي 1969 (1)، حيث أكد من جهة ضرورة مواصلة بناء مؤسسات الدولة بصورة منسجمة وتدريجية، وأن بناء المؤسسة البلدية لا يعتبر الهدف النهائي بل يجب أن تستمر هذه العملية، وذلك بتنظيم الجماعة المحلية التي هي محور وقاعدة الاتصال بين البلدية والجماعة الوطنية، وكذلك مكان الالتقاء والتنسيق بين المصالح المحلية والمتلزمات الحتمية الوطنية والمقصود هنا هو الولاية. (2)

وفي سياق الاهتمام بالدولة وبنائها وتنظيمها، وكذا تدعيم دورها، صدر عن وزير الداخلية المكلف بالاصلاح الاداري بتاريخ 8 أكتوبر 1965، منشور موجه الى الوزراء المشرفين على مختلف قطاعات النشاط(3)، ومما جاء فيه :

---

1 ـ الأمر رقم 69 ـ 38 المؤرخ في 1969/5/23 . ج ر . رقم 44 . 1969.

2 ـ ميثاق الولاية ص510 و 512 .

3 ـ عن عبد الرحمن الرميلي، المؤسسات الادارية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع 1973 . ص345 وما بعدها .

.../...

((الادارة منها التخطيط والاعداد على مستوى الأساليب بعد منها انشاء مؤسسات علمية تستطيع الصمود ضد كل التحديات والعقبات)) .

وينص التوجيه المذكور في موضع أخر :
" ان الدولة التي لا تتوفر على جهاز اداري قوي ، علمي و محكم الهيكلة جيدة ، انما هي دولة ضعيفة ، وسوف لن تستطيع محاربة المشاكل التي تواجهها .

غير أن هذه الادارة يضيف المنشور المذكور يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المميزة لبلادنا .

ان دولة حديثة النشأة ، في أوج حركة نمو كما هو بلدنا ، يجب أن تتوفر على جهاز اداري خفيف ، ومرن ومتناسب مع مشاكلها ومتطلباتها الخاصة بها . "

وخلاصة القول هي أن المنشور المذكور يدل في مجمله على مدى الاهتمام بالدولة وبناء دواليبها وأجهزتها الادارية وبالتالي تأكيد مركزها في هذه المرحلة بالذات .

وتتويجا لبرامج الاصلاح المسطرة منذ 19 جوان 1965 ، والهادفة الى اعادة تنظيم مؤسسات الدولة السياسية والادارية ، صدر في 1976 الميثاق الوطني والدستور مؤكدان بذلك صحة واستمرارية العمل على بناء الدولة وتنظيمها بدءا من القاعدة ، أي من

أسفل إلى أعلى • ولا أدل على ذلك من أن الميثاق الوطني خصص كلا من اللامركزية والديمقراطية باهتمام كبير عند حديثه عن الدولة الاشتراكية ودورها وتنظيمها •

فبعد تأكيد الميثاق الوطني على أن اللامركزية تهدف إلى ازالة العراقيل الادارية وسلبيات البيروقراطية ، وتقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار، وذلك في اطار وحدة الدولة ، بين أن الدولة الاشتراكية في الجزائر قد اتخذت من اللامركزية اساسا لتطورها وتنظيمها (1) أي لبناء اقتصادها وبناء مؤسساتها السياسية الادارية • هذه المؤسسات التي يجب أن تسير بطريقة ديمقراطية ، تقوم على المشاركة الشعبية في ممارسة صلاحياتها ، وذلك بواسطة المجالس الشعبية على مختلف المستويات وبصورة دورية كذلك •

أخلص من ذلك إلى القول بأن مفهوم الدولة وطريقة بنائها وتنظيمها المتبعة خلال المراحل التاريخية المتتالية على النحو السابق بيانه ، لهما انعكاس مباشر على علاقة التكامل والتنسيق بين أجهزة الدولة والحزب على المستوى المركزي والذي انعكس أيضا على المستوى اللامركزي أو المحلي ، ذلك ما سأوضحه بعد دراسة المبادئ والمفاهيم الأساسية الاخرى لتنظيم نشاط الحزب والدولة في الجزائر •

---

1 ــ الميثاق الوطني ص• 77

المبحث الثاني

تبلور فكرة الحزب الوحيد وأولويته

لنتساءل بداءة: كيف ظهرت فكرة الحزب الوحيد تاريخيا وعمليا، وكيف تبلورت؟ مطلب أول. ولماذا أعطيت لهذا الحزب الأولوية ومكانة الصدارة في النظام السياسي الجزائري، وما هي مظاهر ذلك؟ مطلب ثان.

المطلب الأول

تبلور فكرة الحزب الوحيد وشروط قيامه في الجزائر

لعله من المفيد القول بأن اعتماد مبدأ الحزب الوحيد في بلد حديث الاستقلال واعتماده كأساس للنظام الدستوري، لا يمكن أن يمر دون عقبات وصعوبات. وتبعا، فلا بد من وجود حجج ومبررات دامغة، تاريخية واجتماعية وسياسية، من شأنها أن تساعد على بلورة وتجسيد بل مصداقية اعتماد مبدأ واحدية الحزب كأساس للنظام الدستوري أو أحد ركائزه. ذلك ما أحاول بيانه من خلال دراسة صعوبة تحويل جبهة التحرير الوطني الى حزب سياسي وحيد، وكذا أسباب اعتماد مبدأ واحدية الحزب.

الفرع الأول

صعوبة تحويل جبهة التحرير الوطني الى حزب سياسي وحيد

يعتبر تحويل جبهة التحرير الوطني من منظمة سياسية عسكرية الى حزب سياسي وحيد قادر على قيادة الدولة الجزائرية المستقلة لبناء مجتمع تسوده العدالة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، المهمة السياسية الأساسية الأولى التي واجهت القادة السياسيين غداة الاستقلال. وتكمن صعوبة التحويل هذه في طبيعة المهمة الملقاة على جبهة التحرير الوطني حسب كل مرحلة، وما يتطلبه ذلك من تنظيم وهياكل، وبرامج عمل، تختلف بالضرورة من مرحلة لأخرى.

فجبهة التحرير الوطني نشأت أول ما نشأت كمنظمة قيادة الحرب المسلحة، بعد أن اثبتت الأحزاب والمنظمات السياسية السابقة لها فشلها[1]، فكان من الطبيعي والحالة هذه أن تركز جبهة التحرير الوطني اهتمامها ونشاطها على تجنيد الشعب والوسائل المتوفرة لمحاربة المستعمر، وهو ما حدث بالفعل في السنوات الأولى لحرب الاستقلال، حيث عولجت الأفكار السياسية والايديولوجية للثورة في المرتبة الثانية، اذ يتمثل الهدف الأساسي الأول في الاستقلال الوطني، فلم يكن لدى الجبهة متسع من الوقت لتكوين مناضلين من الحد الكافي تكوينا سياسيا كافيا، واعداد برامج ومشاريع دقيقة مفصلة، لتحكم بواسطتها مجتمعا مستقلا.

وبالنتيجة، فان المرور من مرحلة الحرب المسلحة الى مرحلة تطوعها آفاق جديدة وواعدة لبعث وتأسيس دولة وحكومة، وبناء مجتمع سليم وقوي، لا يمكن أن يتم بدون مواجهة عقبات أو معارضات، وان اختلفت وتفاوتت درجة حدتها لسبب أو لآخر.

غير أن ذلك لا يعني أن الجانب الفكري أو الايديولوجي وآفاق المستقبل قد أهملت تماما، بل أنها فقد عولجت بشكل مبسط غير كاف، وفي خطوط عريضة بالمواثيق

---

1 ـ حول الأحزاب والتنظيمات السياسية السابقة على جبهة التحرير الوطني انظر تبريزي بن صالح، مؤلفة السابق، ص 52 وما بعدها.

.../...

الأساسية الأولى للثورة الجزائرية السابقة على الاستقلال .

فاذا نحن راجعنا برنامج طرابلس واقرانه الأساسي للحزب الصادر تطبيقا له والمصادق عليه من قبل المجلس الوطني للثورة الجزائرية بطرابلس في جوان 1962[1] لوجدنا أن هناك انتباها لهذه النقائص وذلك في نقاط مختلفة اذ ينص برنامج طرابلس : " ان جبهة التحرير الوطني ظهرت في بداية العمل الثوري في نوفمبر 1954 الى الكفاح المسلح من زاوية التحرير الوطني فقط ولم تدرك ما سيأتي بعد الحرب من مستلزمات وتطورات ذات ابعاد مختلفة في الوعي الشعبي والمجتمع الجزائري عامة ..... ويجب قبول الحقيقة بأن جبهة التحرير الوطني والتي هي ذات نزعة طلائعية كانت في بدايتها قد انفصلت عما هو عن أساليب ومناهج وفساد الأحزاب القديمة ولكن هذا الانفصال لا يمكن أن يكون سليما ونهائيا الا اذا اقترن منذ البداية بجهد عظيم للتميز الايديولوجي وبخطة طويلة المدى تكون في مستوى الأحداث المتلاحقة التي أثارتها في المجتمع الجزائري ."(2)

---

1 ــ وزارة الاعلام والثقافة ، ملفات ووثائق ، العدد 24 سنة 1976 ص 34 وما بعدها .

2 ــ وزارة الاعلام والثقافة ، ملفات ووثائق ، مصدر سابق ، ص 34 وما بعدها .

.../...

ويعترف البرنامج المذكور بنقائص جبهة التحرير الوطني، اذ ينص :

" غير أنه لم يتم شيء من هذا تقريبا، باستثناء ما وقع في اطارات ضيقة ما لبثت تسرع عند بداية الثورة التي بعثت الحركة الوطنية. " (1)

وحول وجوب اعداد جبهة التحرير الوطني المؤسسة الجديدة وتكييفها مع أوضاع ومهام ما بعد الاستقلال، ينص برنامج طرابلس :

" ... خلال حرب التحرير، كانت حركة التحرير نفسها كافية لدفع وجذب المطامح الثورية للجماهير، واليوم، وقد توقفت الحركة مع نهاية الحرب واستعادة الاستقلال، فانه من المهم تحديدها دون تأخير على الصعيد العقائدي.

ان الكفاح المسلح يجب أن يترك المجال للمعركة العقائدية، وأن الثورة الديمقراطية الشعبية يجب أن تخلف الكفاح من أجل الاستقلال. " (2)

وهذا كله اشارة الى الصورة التي يجب أن تظهر عليها جبهة التحرير الوطني كحزب سياسي وما يجب

---

1 – وزارة الاعلام والثقافة، ملفات ووثائق، العدد 24 سنة 1976 ص 34 وما بعدها.

2 – برنامج طرابلس، المرجع السابق ص35.

.../...

أن يصحب ذلك من تغيير جذري في البرنامج السياسي .
ولتأكيد هذه الصورة الجديدة التي يجب أن تخرج بها جبهة التحرير الوطني لمعركة البناء ، يصفها برنامج طرابلس بأنها طليعة واعية ، مهمتها وضع فكر سياسي واجتماعي [1] يعكس بوفاء مطامح الجماهير في اطار الثورة الديمقراطية الشعبية .

أو كما تنص المادة الأولى من القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني :

"جبهة التحرير الوطني هي منظمة الشعب الجزائري المعارض الذي يكافح في سبيل تحرير الجزائر ... واقامة دولة جزائرية مستقلة ذات سيادة ..."

وتضيف المادة الرابعة من نفس القانون :

" ان جبهة التحرير الوطني ستواصل بعد الاستقلال الوطني مهمتها التاريخية كقائد ومنظم للشعب الجزائري من أجل بناء الديمقراطية الحقيقية والرخاء الاقتصادي والعدالة الاجتماعية ."

غير أن المرحلة التي أعد فيها برنامج طرابلس ، والظروف التاريخية الصعبة التي مرت بها الثورة الجزائرية بعيد الاستقلال مباشرة ، خاصة أزمة صيف 1962 بالاضافة

1- برنامج طرابلس ، المرجع السابق ، ص55 .

السياسي الوضعية التي وجدت عليها المؤسسات السياسية الجزائرية بعد الاستقلال مباشرة وتداخل اختصاصاتها ، لم تكن لتساعد جبهة التحرير الوطني على القيام بدورها كحزب قائد لعملية البناء الوطني • فمنذ اجراء الاستفتاء عن الاستقلال ، وجدت ثلاث هيئات أو مؤسسات سياسية متنازعة الاختصاص هي المجلس التنفيذي المؤقت ، والحكومة الجزائرية المؤقتة ، والمكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني (1).

لكن أخذنا بمناطق التغيير والأزمات التي يمكن أن تصيب البلدان المستقلة حديثا مباشرة بعد انتصار الثورة المسلحة وخروج المستعمر ، يمكن القول بأن هذه الأوضاع كانت الانعكاس الذي لا مفر منه والناتج عن التغيير الذي يجب أن يدخل على جبهة التحرير الوطني في هذه المرحلة من تاريخ الثورة الجزائرية ، سواء تعلق الأمر بتحديد طبيعتها أو بمهمتها •

ففي سنة 1962 كانت مهمة جبهة التحرير الوطني هي تنظيم الثورة لتوجيه المعركة ضد المستعمر ، ولكن ابتداء من جويلية 1962 بات من الضروري أن تتحول الى حزب سياسي حقيقي ولكنه سلمي ، وعليه أن يحكم هذه الدولة المستقلة •

---

1 ـ ونظرا لتعقد هذه الوضعية التنظيمية للمؤسسات السياسية الجزائرية في سنة 1962 فقد أسماها الاستاذ نصر الدين غزالي : من أزمة المشروعية الوطنية الى المشروعية الثورية بين 1962 ــ 1965 انظر مقاله تحت عنوان :

EVOLUTION POLITIQUE et Institutionnelle de l'Algerie et systeme de légitimité (1954 - 1979) R.A.S.J.E.P n°4 1981 P 63 et suite.

غير أن المشاكل العقائدية والفكرية وضرورة تنظيم مؤسسات الدولة، كل هذه المعطيات كانت سببها في اندلاع أزمة صيف 1962 السالفة الذكر، ومما أدى دون تبلور جبهة التحرير الوطني كحزب سياسي حقيقي وقيامه بدوره.

ومما يمكن ملاحظته هو أن هذه الأزمة بقدر رمتها أنها خطيرة، فان هيئة التحكيم التي كان من واجبها أن تفصل النزاع والتي هي المجلس الوطني للثورة الجزائرية الهيئة المثلة لسلطة جبهة التحرير الوطني آنئذ، ذلك أقول أن هيئة التحكيم لم تكن قوية وفعالة لتقوم بدورها، بل خضع أعضاؤها للمجابهة ومنطق القوة، وهو الأزمة في حد ذاتها هي أنها كانت أزمة ومشكلة السلطة ومن يحكمها، فلم يكن بامكان جبهة التحرير الوطني الوصول الى ايجاد حل لها، مما جعل الجيش يتدخل لحسم الموقف، فكانت المجابهة العسكرية التي كادت أن تؤدي الى نشوب حرب أهلية.(1)

وعلى العموم يمكن رد المشاكل الداخلية التي تتعرض لها الثورات بعد الاستقلال الى الصراع حول السلطة، ولمن يكون الحكم، وذلك أن أغلب جبهات التحرير تتكون في معظمها من تيارات فكرية مختلفة تحمل أفكارا

---

1 ـ للتوضيح حول معرفة دور الجيش في حل أزمة صيف 1962 راجع

TABRIZI BENSALAH : La république Algerienne P 328

.../...

ايديولوجية متباينة، ولكنها في مرحلة الحرب التحريرية تتحد فيما بينها لمواجهة الخطر المحدق بها لتخضع لقيادة واحدة يطلق عليها البعض "الاتحاد المقدس للأحزاب".(1) ولكن ما أن تنتصر في المعركة ضد المستعمر الأجنبي، حتى تعود لتختلف وتتصارع حول السلطة أو البرنامج السياسي أو النظام السياسي الذي ستتبعه الدولة المستقلة، وهذا ما حاولت تجنبه جبهة التحرير الوطني.

ان جبهة التحرير الوطني والحالة هذه، كانت غداة الاستقلال أقرب الى الجبهة بالمفهوم السياسي، و المكونة من عدة تيارات سياسية — منها الى مفهوم الحزب السياسي الذي أصبحت تعرف به اليوم.

ولعل ذلك ما جعل الاستاذ محمد بجاوي يصف جبهة التحرير الوطني بأنها أشمل من الحزب الواحد فيقول، في تكييفه لها: "بأننا حيال حركة ثورية تتجاوز الحزب الواحد".(2)

غير أن ما يجب ملاحظته هو أن جبهة التحرير الوطني رغم الصعوبات والتناقضات التي عاشتها وواجهتها بعد الاستقلال مباشرة — والتي تفسر في مجملها الرصيد الفكري الذي كانت في حاجة اليه — فان تبلورها

---

1 — أنظر محمد بجاوي، الثورة الجزائرية والقانون، دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة، تونس 1961، ص 131.

2 — محمد بجاوي، نفس المصدر، ص 133 وما بعدها.

..../....

كحزب سياسي، واعتماده كحزب وحيد في الجزائر ما أنفك يتأكد عبر كل المواثيق الكبرى للثورة الجزائرية بعد الاستقلال، وكذلك الخطب السياسية، وبدءاً من برنامج طرابلس سنة 1962 حتى صدور الميثاق الوطني والدستور سنة 1976 وانتهاء بالنصوص القانونية الصادرة عن الهيئات العليا للحزب بعد المؤتمر الرابع سنة 1979،[1] غير أن هذا التبلور كانت له مبرراته وأسبابه التاريخية والواقعية، وذلك هو موضوع الفقرة الموالية.

الفرع الثاني

أسباب ومبررات اعتماد جبهة التحرير الوطني كحزب وحيد

لقد كان أحد الأهداف الكبرى للثورة الجزائرية، تأسيس النظام الدستوري الجزائري على مبدأ وحدانية الحزب[2] وهو حزب جبهة التحرير الوطني، التي قادت مع جيش التحرير الوطني الحرب التحريرية فهي التي بلورت وحدة الشعب الجزائري، وأعادت بعث الأمة الجزائرية باعتبارها جماعة سياسية لها كيانها المستقل المتميز.

---

1 ـ عدل القانون الأساسي للحزب بالمؤتمر الخامس المنعقد ما بين 19، 22 سبتمبر 1983.

2 ـ وهذا على الرغم من أن تسمية جبهة التحرير الوطني "بالحزب" وتحويلها الى حزب سياسي لم تذكر بصراحة الا ابتداء من برنامج طرابلس على نحو ما سيتضح بعد حين.

.../...

لكن لنا أن نتساءل ما هي مبررات تبني أو اعتماد مبدأ الحزب السياسي الواحد أو الوحيد في الجزائر ؟

يجد مبدأ الحزب الوحيد سنده ومبرراته انطلاقا من حقيقتين أساسيتين الأولى تاريخية وفكرية والثانية واقعية عملية .

أولا الحقيقة أو المبررات التاريخية

ان الجزائر عندما حصلت على استقلالها ، كان لها ذلك بفضل جبهة التحرير الوطني ، وهي المنظمة الوطنية للشعب الجزائري في حرب الاستقلال كما وصفها برنامج طرابلس . وعلى العموم فانه ليس من الصعب اثبات ذلك ، بل قد لا يكون ذلك ضروريا ، لولا المشاكل التي تعرضت لها البلاد ، ولولا ظهور بعض الأصوات التي نادت بتعدد الأحزاب .

ولقد جاء أول تأكيد رسمي لهذه المبررات التاريخية في برنامج طرابلس خاصة ، الملحق الثاني بالحزب والقانون الأساسي ، حيث ينص :

" فحزب جبهة التحرير الوطني المفتوح واحد في خضم المعركة جمع في صفوفه كل الطاقات الحية الشعبية وسربت الى صفوفه عدة اتجاهات تحمل ايديولوجيات ومذاهب مختلفة . . . . . فأصبح تحويله الى حزب سياسي شيئا ضروريا وحتميا لمسيرتنا الزاحفة . " (1)

---

1 - برنامج طرابلس المرجع السابق ص 35 - 36 .

.../...

وبهذا تتأكد صفة الحزب السياسي الحقيقي لجبهة التحرير الوطني بعد الاستقلال، ولتأكيد مبدأ الحزب الوحيد الذي يتمثل في جبهة التحرير الوطني ينص قانونها المذكور في مادته السادسة .

" ان صفة المناضل في جبهة التحرير الوطني تتنافى مع الانتماء لأية منظمة سياسية أخرى " .
وهذا في حد ذاته يعني أنه لا اعتراف في الجزائر بأي حزب سياسي آخر أو منظمة سياسية غير حزب جبهة التحرير الوطني .

وخلاصة القول هو ان مشكلة الوحدة الوطنية التي لم يكن من الممكن تحقيقها الا بخلق وتأسيس جبهة التحرير الوطني تحولت الى مبدأ دستوري بعد الاستقلال ، تمثل في اعتماد مبدأ الحزب الوحيد ، له برنامجه السياسي وهياكله ، وقد ظهر ذلك بشكل أساسي ابتداء من دستور 1963 .

ثانيا : الحقيقة أو المبررات الواقعية .

المبرر الأول :

ويمكن رده الى التركيبة الاجتماعية للمجتمع وممارسة الحكم به ، أي الجهاز السياسي الفعال الذي يجب أن يحكم المجتمع والدولة ويتيهما على أن يكون هذا الحكم ديمقراطيا ، فما هي أداة هذا الحكم الديمقراطي ووسائله ؟ أهي الحزب الواحد ، أم تعدد الأحزاب ؟

.../...

يبين ميثاق الجزائر على هذه النقطة، اذ انتهى السير مسبقا نهائيا من فكرة الوحدانية أو التعددية، وقال ذلك:

" ان تعدد الأحزاب ليس مقياسا للديمقراطية ولا للحرية، انه يطابق مرحلة معينة من تطور المجتمع المقسم الى طبقات متعارضة، غير المنسجم لكل طبقة، ويشكل جوابا يتكيف المجتمع لمواجهة تناقضاته دون تسويتها ومن أجل تخفيفها ومحاولة ادماجها ". (1)

وبعبارة أخرى، فان التعددية هي ظاهرة متعلقة بمرحلة معينة من تطور المجتمعات الطبقية، وتشكل جوابا على أن هذا المجتمع الطبقي اخترع أداة يتغلب بها على تناقضاته أو ليخفف من حدتها .

وبمفهوم المخالفة، فان وحدة الحزب تتسع من عامل سلبي، وهو غياب الطبقات الاجتماعية عميقة التفاوت، ومن ثم فاذا كانت فكرة تعدد الأحزاب قد رفضت في الجزائر كأداة لبناء الحكم الديمقراطي فمرد ذلك هو أن تعدد الأحزاب هذا يطبع المجتمعات متعددة الطبقات.

" وفي الجزائر خصوصا، فان الحكم الاستعماري والاستيطاني والاداري والفلاحي طيلة قرن وثلث القرن قد سوى بين مختلف

---

1 ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حزب جبهة التحرير الوطني، المؤسسة المركزية للتوجيه، المطبعة الوطنية الجزائرية 1964 القسم الثالث.

.../...

الطبقات عندنا في الحرمان ، وصيّر المجتمع الجزائري مجتمعا منسجما في الفاقة والجهالة والمرض .

ومن ثم ، فعندما قضينا على هذا المستعمر ، وأردنا أن نبدأ بناء الدولة الديمقراطية ونتناول أداة هذا البناء ، وهي الحزب أو الأحزاب ، وجدنا أنفسنا بعيدين عن أن نتأثر بالحجج التي اتخذت تعدد الأحزاب كوسيلة لإقامة الحكم الديمقراطي ، ووجدنا أن طريقة الحزب الواحد في الحكم هي الأنسب لوضعنا ، وأكثر تمشيا مع مرحلة تطورنا السياسي وبنيتنا الاجتماعية والاقتصادية ، خاصة وأن طريقة الحزب الواحد هي التي انتهجناها منذ بداية الثورة منذ نداء أول نوفمبر 1954 ، وهي التي تساعدنا على بناء الاقتصاد الاشتراكي (1)

المحور الثاني

ويرجع رغبة الجزائر في الخروج من التخلف الموروث وجسد وفيه غداة الاستقلال ، فلقد ارتأى القادة السياسيون وانطلاقا من مبدأ الاستمرارية الثورية ، مواصلة العمل من أجل بناء المجتمع الاشتراكي تحت قيادة نفس المنظمة السياسية والعسكرية الموحدة التي قادت الشعب الجزائري الى تحقيق استقلاله السياسي ، ولكن بتجديدها واعادة تنظيمها فكريا وهيكليا ، لتصبح الحزب الوحيد الذي يقود ويوجه الجهود المبذولة في اطار عملية البناء والاستقلال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي .

1 - د . عبد الله شريط ، نظام الحزب الواحد وشروطه ، مقاله بالمجاهد الأسبوعي العدد 1118 سنة 1982 ص 38 - 39 .

.../...

وما دام تحقيق ذلك يستوجب فعالية سياسية وتوحيد الجهود المبذولة، فإن هذا لا يتحقق الا بتركيز السلطة في يد ما يدعى بالطليعة الممثلة للشعب وهذه الطليعة لا يمكن الا أن تكون حزبا واحدا، وهو حزب جبهة التحرير الوطني.

وعلى العموم، فإن حزب جبهة التحرير الوطني، علاوة على ما رؤيته التاريخية كحزب وحيد في الجزائر على النحو السابق بيانه، فإنه سيبقى المبدأ التأسيسي الشرعي للنظام السياسي الجزائري، ما دام يتلاءم ويتناسب مع القضاء على حالة التخلف التي وجدت فيها الجزائر، ومعركة التنمية التي تخوضها.

اضافة الى ما تقدم، وعلاوة على ما جاء في برنامج طرابلس، فإن تأكيد اعتماد مبدأ الحزب الوحيد كأساس للنظام السياسي الجزائري ورد في مختلف الوثائق القانونية اللاحقة، وكذلك في الخطب السياسية.

فقد جاء دستور 1963[1] مؤكدا لهذا المبدأ، حيث نصت المادة 23 منه " جبهة التحرير الوطني هي الحزب الوحيد الطلائعي في الجزائر " ومن مهامه أنه هو الذي يحدد السياسة العامة للأمة ويلهم وينشط الدولة. وهو ما نصت عليه المادة 24 من نفس الدستور.

---

1 - النص الكامل للدستور منشور في ج.ر. رقم 1963/65.

.../...

وفي نفس السنة صدر المرسوم رقم 63 ـ 297 في 14 أوت 1963 [1] ويتضمن تحريم انشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي على مجموع التراب الوطني ، ذلك أن انشاءها من شأنه أن يضر بالنظام العام والوحدة الوطنية والثورة الاشتراكية ، (المادتان 1 ، 2) .

فاذا كان المرسوم يحرم انشاء كل أنواع التجمعات والجمعيات السياسية ، فمن باب أولى أن ينصرف هذا المنع والتحريم الى عدم قبول أي حزب آخر بجانب حزب جبهة التحرير الوطني . ومعنى هذا أن كل نشاط سياسي لا يمكن أن يمارس الا داخل وفي اطار حزب جبهة التحرير الوطني ، وهذا في حد ذاته كاف لتأكيد اعتماد مبدأ الحزب الوحيد .

وقد نص على المبدأ نفسه القانون الأساسي للحزب المصادق عليه من قبل المؤتمر الثالث للحزب سنة 1964 [2] حيث تنص المادة 1/1 منه على أن " حزب جبهة التحرير الوطني هو المنظمة الطلائعية للشعب الجزائري " .

وفي نفس السياق يسير تصريح 5 جويلية 1965 الصادر من رئيس مجلس الثورة الحكومة [3] ، ومما جاء فيه :

---

1 ـ ج ر . رقم 59 ـ 1963 ص 834 .

2 ـ صودق على القانون الأساسي خلال المؤتمر المنعقد في الجزائر من 16 الى 24 أبريل 1964 ، وهو منشور مع ميثاق الجزائر بالمرجع السابق الذكر .

3 ـ ج ر . رقم 57 ـ 1965 ص 810 .

.../...

"... وسيكون حزب جبهة التحرير الوطني حزبا طلائعيا فعالا": فالاعلان يؤكد في حقيقة الأمر فكرة اعتماد حزب جبهة التحرير الوطني كحزب وحيد في الجزائر تعهد اليه مهمة التخطيط والتوجيه والتنشيط والمراقبة.

وبالنسبة للخطب السياسية، أشير الى أن الرئيس الراحل هواري بومدين أكد في خطاباته على اعتماد مبدأ الحزب الواحد كأساس للنظام السياسي الجزائري، من ذلك مثلا ماجاء في خطابه أمام ندوة اطارات الحزب بنادي الصنوبر في 1965/12/9، ومما جاء فيه :

"... فالحزب هو أساس كل شيء، لأن تبنينا لمبدأ تعدد الأحزاب انما يعني أنه نظام أساسي يقوم على الحزب الواحد ... وليس ذلك الا تماشيا مع القرار الذي اتخذه الشعب الجزائري منذ سنة 1954 بالقضاء على جميع المنظمات السياسية القديمة التي فشلت في قيادته الى النصر." (1)

---

1 ـ انظر خطاب الرئيس هواري بومدين من 1965 ـ 1970 نشر وزارة الاعلام والثقافة الجزء الأول ص 124 وما بعدها.

.../...

وبالرجوع الى كل من الميثاق الوطني والدستور الصادرين سنة 1976 [1] نجد هما يؤكدان بكل وضوح اعتماد مبدأ الحزب الوحيد ، حيث ينص الميثاق الوطني :

" يقوم النظام الدستوري في الجزائر على واحدية الحزب " وينص في موضع آخر " ان التنمية السريعة للبلاد وبناء المجتمع الاشتراكي لا يمكن تحقيقهما بكيفية تلقائية ، ولا تستطيع الأجهزة الادارية وحدها أن تضطلع بهما ... بل سيظل هذا العمل عديم الجدوى اذا لم ينظم بصورة محكمة ضمن حركة سياسية واسعة النطاق ينشطها حزب طلائعي هو حزب جبهة التحرير الوطني . " [2]

وهذه العبارة الأخيرة تؤكد مبدأ واحدية الحزب ، ويأتي دستور 1976 ليؤكد هو الآخر نفس المبدأ اذ ينص :

" يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد " م 94 .
" جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد " م 95 / 1

هذه المواد وغيرها تبين بكل وضوح اعتماد مبدأ الحزب الوحيد كأساس للنظام السياسي والدستوري الجزائري ، وقد اعتمد من قناعة وذلك للأسباب التاريخية والموضوعية أو الواقعية السابق ذكرها

---

1 ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، حزب جبهة التحرير الوطني الميثاق الوطني ، مطبعة الطباعة المعهد التربوي الوطني ، الجزائر 1976 ، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حزب جبهة التحرير الوطني ، (الدستور) النص المعدل ، وزارة الاعلام والثقافة طبعة 1980 .

2 ـ الميثاق الوطني ، ص 55 ـ 56 .

.../...

المطلب الثاني

مبدأ أولوية الحزب

أقصد بذلك تفوق الحزب وسموه على جهاز الدولة حيث أن ثمة علاقة تدرج بين جهاز التخطيط والتصور الذي يرسم السياسة العامة للبلاد ممثلا في الحزب، وجهاز التنفيذ والتطبيق، ممثلا في الدولة، وهي فكرة نابعة أساسا من صفة الحزب الطلائعي، وهي صفة موجودة في حزب جبهة التحرير الوطني كحزب وحيد في الجزائر.

ولكي يكون كذلك، يجب أن يحتل مكانة الصدارة في النظام السياسي الجزائري، وهو ما تؤكده كمبدأ النصوص الأساسية المعتمدة في هذه الدراسة. من ذلك مثلا، ما نص عليه ميثاق الجزائر :

"... ان حزبنا في الحكم، وهو بذلك يحتل مكانة قيادية في الدولة". (1)

والميثاق الوطني، من أن "الحزب هو دليل الثورة والقوة المسيرة للمجتمع، وأداتها في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط ويرسم خطوط عمل الثورة". (2) والمادتان 97، 98 من الدستور والمادة الرابعة من القانون الأساسي للحزب.

1 - ميثاق الجزائر ص 155.

2 - الميثاق الوطني، ص 55.

.../...

وعليه، وبمقتضى هذه الصفة والمكانة يصبح الحزب مؤهلا لأن يكون الهيئة التي تضع وتقرر سياسة البلاد وتوجهها، ليس فقط في تحديد هذه السياسة، ولكن أيضا في تطبيقها. (1)

ذلك ما أعرض له في الفقرتين المواليتين.

الفرع الأول

من حيث الدور والمهام

الواقع، أن هذا العنصر يعتبر مكملا لعنصر التركيبة الاجتماعية والبشرية التي تحدثت عنهما مطولا النصوص الأساسية المذكورة أعلاه. ولكن كيف يتجسد ذلك في الواقع العملي؟ ان الاجابة على ذلك تكمن في دراسة دور الحزب في مجال التخطيط والتوجيه والتنفيذ والرقابة والتنسيق، دراسة معمقة، وذلك مما لا يتسع له المجال في هذا البحث، لهذا سأكتفي بالأفكار الرئيسية والخطوط العريضة لهذه المهام.

فتماشيا مع مكانة الصدارة التي يحتلها الحزب والدور القيادي الذي يضطلع به الحزب الوحيد في النظام الاشتراكية، فان حزب جبهة التحرير الوطني هو الذي يرسم ويحدد السياسة العامة للبلاد بما في ذلك من تخطيط وتوجيه

---

1) KHALFA MAMERI : Rofloxions sur la zonstitution Algerienne de 1976 SNED O.P. 1979 P 76.

وتنشيط ورقابة وقد نصت على ذلك المادتان 97، 98 من الدستور، والمادة 4 من القانون الأساسي للحزب.

وتتضمن المظاهر الأخرى لمبدأ أولوية الحزب بالنسبة للمهام، في وظيفة التنسيق.

فمن المبادئ التي وضعها بيان 19 جوان 1965 وأعاد تثبيتها وترسيخها كل من الميثاق الوطني والدستور اقامة علاقة تكامل بين مهام أجهزة الحزب، وأجهزة الدولة على جميع المستويات[1] وهو ما نصت عليه المادة 101 من الدستور حيث جاء فيها :

" يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة. "

ان وحدة الهدف بين الجهازين، هي التي تجعل من الضروري، بل ومن الحتمي وجود وتنظيم مثل هذه العلاقة للتعاون والتكامل، غير أنها لا يمكن أن تؤتي ثمارها الا اذا كانت مبنية على تنسيق وانسجام فعال في اطار علاقة الحزب بالدولة على جميع المستويات، كي لا يطغى أحدهما على الاخر أو يبتلعه.

لذلك فقد أعطيت أهمية كبرى للتنسيق بين تنظيمات الجهازين المذكورين، وأصبحت عملية التنسيق أحد أهم مهام

---

1 - سنرى هذه العلاقة، في الفصل القادم، تحت عنوان علاقة التكامل.

.../...

الحزب، بعد أن استرجع مكانته الطبيعية[1]، وهذا بعد أن استكملت عملية بناء مؤسسات الدولة والحزب، حيث ظهرت أهمية وضرورة التكامل والتنسيق بين العمل السياسي والعمل التنفيذي وأصبح مقتنعا به من قبل الجميع، وهذا بعد اتضاح الرؤية أكثر من ذي قبل.

فقبل 1976، والمؤتمر الرابع، لم تكن العلاقة بين الحزب والدولة واضحة، بل كانت متداخلة، مما سمح لجهاز الدولة باحتواء الحزب، نظرا للمشاكل التي عاشها في تلك الفترة، وهو ما جعله غير قادر على القيام بمهامه ودوره كحزب طلائعي.

ولكن بعد أن أعيد له دوره الطبيعي، حيث أسندت له مهمة التخطيط والتوجيه والتنشيط والرقابة، أسندت له بالتبعية — مهمة التنسيق.

وتجسد ذلك قانونا في المادة 127 من القانون الأساسي للحزب[2] والمواد من 174 الى 83 من النظام

---

1 — أما قبل ذلك، فكان التنسيق يتم من قبل الدولة عبر الهيئات والمجالس الاستشارية على نحو ما سأبينه في الفصل الثاني بتقنين علاقة التكامل.

2 — خصص لوظيفة التنسيق، الفصل الثاني من الباب الخامس، من القانون الأساسي للحزب المعدل تحت عنوان التنسيق، لا سيما المادتان 125، 126 منه الملغيتان بموجب المادة 127 من القانون الاساسي الجديد.

.../...

الصدد الثاني للحزب، والتي تبين هيكل التسيير على المستوى المحلي.

وجاء في المادة 127 أعلاه :

" انطلاقا من وحدة القيادة في البلاد، تحدد اللجنة المركزية كيفيات المراقبة والتنسيق بين الأجهزة التنفيذية للحزب والدولة التي تعمل في اطارين منفصلين وبوسائل مختلفة لبلوغ نفس الهدف. "

وعليها، أصدرت اللجنة المركزية للحزب، في دورتها الرابعة المنعقدة ما بين 29 و 1980/12/31 قرارا يتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التسيير البلدية والولائية، وهو ما سأعرض له في حينه.

الفرع الثاني

بالنسبة للتمثيل والانتخابات

وأقصد بذلك تمثيل الارادة الشعبية بشرائحها وفئاتها الاجتماعية المختلفة، والعمل على اشراك المواطنين في تسيير الشؤون العامة عبر أجهزة كل من الحزب والدولة، وذلك من خلال التركيبة الاجتماعية للحزب التي تنعكس في كثير من الأحيان على تكوين مؤسسات الدولة المنتخبة منها خاصة. وكذلك من خلال ميثاقه وتنظيماته ممثلة في منظماته الجماهيرية التي تشكل امتداد طبيعيا له.

.../...

أما بالنسبة للدولة، فنجدها في الأخرى تجسد هذه الادارة الشعبية من خلال تنظيماتها وهياكلها المنتخبة بالانتخاب العام – وهذا في حد ذاته يعتبر تجسيدا لمبدأ ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العامة. (المادة 34 من الدستور).

وما دام الأمر كذلك، فكيف يمكن القول بتفوق الحزب ؟

يظهر تفوق الحزب في هذا المجال، من خلال تدخله المباشر في اختيار المرشحين لكل منصب نيابي، وهذا على جميع مستويات الحياة السياسية، السوطنية منها (رئيس الجمهورية، المجلس الشعبي الوطني) والمحلية (لانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية) وعلى مستوى قطاعات العمل (مجالس العمال). وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار معيار الالتزام السياسي.

مما تقدم نستنتج أن الحزب يتدخل هنا ليلعب دورا كبيرا وشبه مسيطر في تشكيل الهياكل الحيوية السياسية في الدولة وتجسد ذلك مضافا الى ذلك مشاركة أعضائه في الوظائف الرئيسية الحاسمة القيادية لممارسة الصلاحيات السائدة للدولة، ليس فقط السياسية منها بالحزب، وكذلك الوظائف الادارية، وهو ما نصت عليه المادة 102 من الدستور. ان وضعية كهذه تكرس تفوق الحزب على الادارة وأولويته على الدولة بشكل عام.

.../...

المبحث الثالث

الوحدة والفصل بين الحزب والدولة

تقسم هذه الفكرة على الربيع بين متناقضين ، أو كما يوحي بذلك العنوان المختار لها بالجمع وتحديد منحل المبدأين السابق ذكرهما ، انهما مبدأ وحدة القيادة بالنسبة لكل من الحزب والدولة في القمة ، ومبدأ الفصل بينهما على المستوى القاعدي ، أي فصل الحزب عن الادارة والدولة بشكل عام ، ويعد ذلك أحد مميزات النظام السياسي الجزائري ، مع ملاحظة أنه قد تم اعتماد المبدأين المذكورين انطلاقا من واقع التجربة الجزائرية ، ذلك ما أبينه في الفقرتين التاليتين .

المطلب الأول

الوحدة على مستوى القمة

أقصد بذلك تداخل الحزب والدولة في القمة ، كنتيجة الاعتماد نظام الحزب الوحيد . ويمكن ارجاع ذلك للأسباب والعوامل التالية :

أولا :

ان المفهوم التقليدي للفصل بين السلطات لم يوجد يعني حتى في الديمقراطية الغربية، التوزيع أو التقسيم الدقيق للصلاحيات بين السلطات الثلاث التقليدية المعروفة،(1) ذلك أن مثل هذا الفصل والتمايز بين السلطات لم يقصد به التقابل والتعارض بقدر ما هو التعاون، مع الاشارة الى دستور 1963 الملغى قد انتقد مثل هذا الفصل التقليدي •

وحتى مع افتراض وجود مثل هذا الفصل، فان ذلك يقترن بالصيغة التي تكون بمقتضاها القوى السياسية المختلفة بمثابة قوى متضادة - أي الأغلبية الحاكمة والأقلية المعارضة - للتخفيف من حدة تجاوز السلطات، أو الانحرافات التي يمكن أن تحدث، وهذا بدوره يتطلب نظام التعددية السياسية، أي ثنائية أو تعدد الأحزاب •

لكن المعروف مسبقا، هو أن مثل هذا الافتراض غير ممكن في الجزائر نظرا لوجود قوة سياسية وحيدة تتمثل في حزب جبهة التحرير الوطني، الحزب الوحيد الحاكم وهو السلطة والمؤسسة العليا في البلاد •
وعليه، فان نظام الفصل لم يعتمد أصلا بمفهومه التقليدي، حيث لم تستعمل صيغة سلطة وانما وظيفة •(2)

1، 2 - لم يستعمل الدستور اصطلاح السلطات، بل سلطة واحدة مقسمة الى وظائف (6) ستة، للتدليل على أن مبدأ الفصل التقليدي للسلطات لم يعتمد (الباب الثاني) •

.../...

ومن ناحية أخرى، فإن النصوص الأساسية خاصة الدستور (المادة 102) تنص على أن الوظائف القيادية ووظائف القيادة في الحزب وفي الدولة تخضع إلى أعضاء من قيادة الحزب، وهذا من شأنه أن يجعل من نفس الأشخاص قادة للدولة وقيادة الحزب أو أعضاء في قيادة الحزب، وهذا ما جعل هذه القيادة بقيت تمثل قمة التنظيم الهرمي بالنسبة للحزب والدولة، فإن نتيجتها النهائية هي تحقيق وتكريس مبدأ الوحدة في القمة.

ثانيا

وهو العنصر الأكثر أهمية، وهو نابع من واقع التجربة الجزائرية والنتائج التي أدت إليها عدم الوضوح السياسي في السنوات الأولى للاستقلال، ففي الفترة الممتدة من 1962 إلى 1965، من ذلك الازدواجية والاختلاف في القمة حول مفهوم الحزب ودوره، مما أدى في كثير من الأحيان إلى التنافر الذي أدى في نهاية الأمر إلى عرقلة السير الحسن والطبيعي لمؤسسات الحزب والدولة.

ومن أجل تجاوز هذه العقبات واجتنابها، اعتمد المشرع في بناء النظام السياسي مبدأ وحدة القيادة في القمة ويبدو ذلك بشكل واضح في دستور 1976.

.../...

ويتبين ذلك من جانبين :

فتتمثل وحدة القيادة في اسناد قيادة كل من الحزب والدولة الى شخص واحد، ممثلا في الأمين العام للحزب رئيس الجمهورية، وتتمثل من ناحية أخرى في اسناد الوظائف التقريرية، أو الوظائف المسؤولية على مستوى الدولة الى اعضاء من قيادة الحزب.

فبالنسبة للنقطة الأولى،

وهي توحيد القيادة في القمة بالنسبة لمنصب رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب، استقاه النظام الدستوري لسنة 1976 من التجربة التي مرت بها العلاقة الحزب بالدولة في الفترة التي تلت أول دستور للجزائر المستقلة بين 1963، 1965، والتي اتسمت بوجود قيادتين مستقلتين، تميزت العلاقة بين مسؤوليهما بالانقسام. من ذلك مثلا :

الخلاف الذي حدث بين رئيس الجمهورية حسب نظام 1963 وهو يمثل قيادة الدولة، والأمين العام للحزب، وهو يمثل قيادة الحزب. (الامين العام للمكتب السياسي).

ويرجع الاختلاف الى وجهتي النظر المختلفتين بالنسبة لمفهوم الحزب من جهة، ولمن تكون السلطة والمسؤولية للحزب أم للحكومة من جهة ثانية ؟

...\/...

فالأمين العام للحزب كان يريده حزبيا جماهيريا منفتحا بشكل واسع على جميع الطبقات والفئات وأداة للتعبئة الداخلية، وفي المقابل نجد رئيس الجمهورية (الدولة) يريده قاعدة حزب طليعي مكون من مناضلين محدودي العدد، نابعين من الطبقات الأكثر حرمانا .

وقد كان الفوز حليف هذا الاتجاه الأخير، وأدى الخلاف إلى إقصاء الأمين العام وإبعاده من منصبه، وذلك بعد رفض مشروعه للحزب الجماهيري ليحل محله رئيس الجمهورية، جامعا بذلك قيادتي الدولة والحزب وذلك من ماي 1963 إلى 19 جوان 1965 (1)

ومن هنا نجد أنفسنا بين قيادتين متعارضتين، ويرجع ذلك علاوة على تنازع السلطة إلى ازدواج القيادة بالنسبة للحزب والدولة .

وقد جاء ميثاق الجزائر 1964 ليضفي الطابع الشرعي على وحدة القيادة التي تجسدت عمليا منذ ماي 1963 .

---

1 - حول هذا الموضوع يراجع الحديث الصحفي للسيد محمد الشريف مساعدية، عضو المكتب السياسي مسؤول الأمانة الدائمة للجنة المركزية، حول ميلاد جبهة التحرير الوطني، النشرة الداخلية للحزب، العدد 17 ماي 1983 ص 17 وما بعدها .

.../...

أمـا فـي الفـترة الممتـدة بـين 1965 و 1976، فـانـه وبـالـرجوع إلـى أمـر 10 جـويليـة 1965،(1) نجـد أن هنـاك تغـييرا فـي القمـة بـالنسبـة لقيـادة كـل مـن الحـزب والـدولـة، حيـث حـل مجلـس الثـورة محلهـما "كسلطـة سيـاسيـة"، وأنـه مصـدر السلطـة المطلقـة فـي البـلاد، ريثـما يتخـذ دستـور للبـلاد. ان وضعيـة كهـذه مـاكـان الا أن تمـس بوضعيـة كـل مـن الحـزب والـدولـة، وتـؤثـر علـى العـلاقـة الـتي تـربـط بينهـما.

وعلـى ضـوء التجـارب السـابقـة، جـاء دستـور 1976 ليبـين لنـا بشكـل واضـح لا يـدع مجـالا للشـك اعتـماد وحـدة القيـادة وذلك فـي المـادة 98/1 الـتي تنـص:

" تتجسـد قيـادة البـلاد فـي وحـدة القيـادة السيـاسيـة للحزب والدولة ".

وكـذلك المـادة 111/2 الـتي تنـص علـى أن رئيـس الجمهـوريـة " يجسـد وحـدة القيـادة السيـاسيـة للحـزب والـدولـة ".

أمـا بـالنسبـة للنقطـة الثـانيـة:

وهـي المتعلقـة بـاسنـاد وظـائـف المسـؤوليـة ومناصب القيـادة فـي الـدولـة الـى أعضـاء مـن قيـادة الحـزب، فقـد جـاء النـص عليهـا فـي كـل من بـرنامـج طرابلـس وميثـاق الجـزائـر، وكـذلك الميثـاق الـوطـني والـدستـور.

---

1 ـ أمـر رقـم 65 ـ 182 مـؤرخ فـي 1965/7/10، ج ر رقـم 58، 1965 و للتوضيح حـول النظـام المنبثـق عن حـركـة 19 جـوان 1965 يـراجـع :

TABRIZI BENSALAH : La Rep. Algerienne, P 103 et suite.

وفي هذا المجال ينص الميثاق الوطني

"... وليس هذا الأمر بتسند مسؤولية **مراكز الحل والعقد** في الدولة الى أعضاء في قيادة الحزب." (1)

ونفس الشيء نصت عليه المادة 102 من الدستور. ومعنى ما تقدم، أن وظائف المسؤولية، أو الوظائف العامة العليا في مستوى جهاز الدولة تسند الى أعضاء في اللجنة المركزية أو المكتب السياسي، ومما يشغلان جهاز قيادة في الحزب.

وترتيبا على ذلك، فان وضعية كهذه تجعل من نفس الأشخاص قيادة للحزب وفي نفس الوقت قيادة للدولة، بمعنى أنهم أعضاء في قيادة الحزب، والرؤساء الاداريين لأحد أجهزة الدولة وفي الوزارات. وهذا من شأنه أن يحقق وحدة القيادة في القمة ويمنع أو يجنب التقابل المتمثل بين أشخاص تابعين لجهازين متباينين، ما دام الالتزام السياسي موجودا.

ولكن مع ذلك يجب أن يتميز الحزب ماديا أو عضويا عن الدولة حتى لا يحتوى أو يبتلع من قبلها، لأن لكل منهما وظيفته، وهو ما حذر منه كل من ميثاق الجزائر والميثاق الوطني والدستور. وذلك موضوع الفقرة التالية.

---

1 - الميثاق الوطني ص56، وميثاق الجزائر ص117.

.../...

المطلب الثاني

فصل الحزب عن الدولة على المستوى القاعدي والوسيط

ويأتي هذا المبدأ كاحتياط لتدارك وتفادي الأفرازات السلبية التي يمكن أن ينتجها تطبيق المبدأ السابق في ظروف عدم الوضوح خاصة على مستوى الادارات التنفيذية الدنيا والمتوسطة، حيث يجب أن تبقى مسؤوليات كل من الحزب والدولة متمايزة، والا سما علاقتهما التضارب والتداخل وضياع المسؤولية .

ويتفق هذا المبدأ مع الأفكار التي طرحها كل من ميثاق الجزائر والميثاق الوطني ودستور 1976، حيث أكدت هذه الوثائق على ضرورة تمييز الحزب عضويا أو هيكليا وفصله عن الادارة، على أن يتبع ذلك تمييز في المهام والاختصاصات من ذلك مثلا نص ميثاق الجزائر

" لكي لا يبتلع الحزب من طرف الدولة يجب أن يتميز عنها ماديا . " (1)

فمن أجل تجنب خنق الحزب واحتوائه من قبل جهاز الدولة بتنظيماتها المختلفة، يجب أن يكون هيكلا.

---

1 - ميثاق الجزائر ص117 .

.../...

على نحو يميزه عن هياكل الدولة ويحول دون تداخل اختصاصاتهما، وبدون ذلك فقد يتدخل الحزب في المسائل الادارية مما يحوله عن مهمة السياسية التي جهاز يثير قرارات يجانب الادارة بل ويصبح تابعا لها .

ومن ناحية أخرى فان الميثاق الوطني يؤكد على ضرورة التمييز بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة والمنظمة الادارية من حيث التنظيم والمهام منع التبعية الى مخاطر التداخل والغموض، حيث ينص :

" تعمل أجهزة الحزب الدولة في اطارين منفصلين ومتوازيين متلافية من أجل تحقيق هدف واحد في مسعى نهائية الأمر، ذلك ان اختصاصات اجهزة الحزب والدولة لا يمكن أن تتداخل أو تندمج في بعضها البعض " (1)

وهو ما نصت عليه أيضا وبنفس الصيغة المادة 101 من الدستور، فرغم وجود تكامل بين مهام أجهزة الحزب وأجهزة الدولة، فان ذلك يجب الا يقصد أو يؤدي الى تداخل وظائف ومهام أحدهما مع مهام الآخر، لأن هذا التداخل من شأنه أن يؤدي الى ضياع المسؤولية، وهو ما نبه اليه الميثاق الوطني حيث ينص

---

1 ـ الميثاق الوطني ص56 .

" ومن هنا ، لا يجوز بأية حال من الأحوال أن يحل الحزب محل الأجهزة الادارية ، لأن ذلك يؤدي الى تمييع المسؤولية على مستوى الادارة ، كما يؤدي الى الانحراف فيما يتعلق بفهم دور الحزب الذي هو قبل كل شيء سياسي وليس اداريا ." (1)

لكن ما تجب ملاحظته هو انه اذا كان هذا الفصل يبدو واضحا من الناحية العضوية على المستويات القاعدية أو الوسيطة ، وهذا نظرا لكون الحزب مهيكلا على نحو يوازي هياكل الدولة ومؤسساتها الادارية ، فانه من الناحية العملية ليس كذلك ، أي من حيث العلاقة الوظيفية وكيفية ممارستها ، من ذلك مثلا ما ينص عليه الميثاق الوطني من أن الحزب يجب أن يشرف على الادارة اما من الداخل بواسطة المناضلين الذين يتولون مناصب المسؤولية في هذه الادارة ، أو من الخارج بواسطة أجهزته الموازية للادارة المذكورة .

ان مثل هؤلاء المسؤولين يوجدون في تبعية مزدوجة ، ففي الوقت الذي يكونون فيه على رأس جهاز اداري ، يبقون مناضلين ، أي أعضاء في الحزب ، أي أنهم يمارسون وظيفة القيادة والادارة والتسيير كرؤساء اداريين ، ويمارسون وظيفة التأثير والنشاط السياسي

---

1 ـ الميثاق الوطني ص56 .

.../...

لأنهم متساطلون ، وهذا تجسيدا للالتزام السياسي عن الكفاءة الادارية والفنية ، وقد يتساهلون بالحدود الموظفين على حساب الآخر .

ومن ثم ، فان هذه التبعية المزدوجة متقيدة لا مسألة ان لم يتم ضبطها والتحكم فيها الى ما أسماه الميثاق الوطني " تمييع أو انسياب المسؤولية وضياعها " ويمكن تحقيق ذلك بتطبيق التدبير الذي نص عليه ميثاق الجزائر دون الميثاق الوطني ، حيث جاء فيه :

" ... يجب قبل كل شيء ان يكون أعضاء الحزب الذين يعملون مسؤوليات في اطار الدولة ، خاضعين لقيادة الحزب . " (1)

وهذا بالاضافة الى خلية المؤسسة التي تعبر بشكل أساسي عن تواجد الحزب في كل الادارات وعلى مستوى قطاعات العمل ، يضاف الى ذلك أنه حتى بالنسبة للمادة 103 من الدستور التي تقضي بأن العلاقة بين تنظيمات الحزب وأجهزته ، وبين أجهزة الدولة ، خاضعة لأحكام الدستور لم تبين المعيار الدقيق الذي يساعد على التطبيق الفعلي لبند الفصل المذكور . وعليه ، فان الفصل الوظيفي بين الحزب والادارة يمكن أن يكون ضئيلا في بعض الأحيان .

---

1 - ميثاق الجزائر ص 156 .

الفصل الثاني

تقنين علاقة التكامل والتنسيق على المستوى المركزي

وأقصد بذلك البحث في ايجاد اطار قانوني وتنظيمي تتبلور فيه علاقة التكامل والانسجام في المهام بين الحزب والدولة .

ولكن سأكتفي بدراسة هذه المسألة ابتداء من 1965 الى تاريخ صدور الميثاق الوطني والدستور وما بعد هذه الفترة . ذلك أن تنظيم وتقنين علاقة التكامل هذه تأثر تأثرا كبيرا حسب وضعية الحزب في كل مرحلة ، وفي حدود ما يخدم الموضوع دون اطالة تذكر . فبينما كان الحزب يقوم بدور المساعد في الفترة من 1965 الى 1976 ، أصبح بعد هذه الفترة الأخيرة أعلى مؤسسة وأعلى سلطة في البلاد .

المبحث الأول

مرحلة 1965 ـ 1976

المطلب الأول

طرح الإشكال

تتعلق المسألة مبدئيا ، بتحقيق التعايش بين جهازين متباينين ، احدهما سياسي ، والآخر تنفيذي

وهذا بهدف الوصول الى تكامل وتنسيق حقيقيين في المهام.

لكن ما يجب التذكير به أنه في هذه المرحلة أعطيت الأولوية لبناء الدولة، وشرع في ذلك مباشرة بعد حركة 19 جوان 1965، وهذا انطلاقا من القاعدة الى القمة، مع انشاء أجهزة استشارية على المستوى المركزي، وبذلك نجد عملية بناء هياكل الدولة تسير بخطى ثابتة وبالوتيرة المألوفة بينما كانت عملية اعادة بناء وتنظيم الحزب تسير ببطء، بالمقارنة مع الوتيرة التي سار عليها بناء مؤسسات الدولة.

كما تجب الاشارة أيضا الى أن مجلس الثورة قد حاز صلاحيات كل من الحزب والدولة، وأصبح بذلك مصدر السلطة الكاملة في البلاد، وذلك في انتظار اعتماد دستور جديد. (1)

ولكن ذلك لا يعني أن الحزب قد أهمل على المستوى المركزي، من ذلك أن مجلس الثورة أنشأ الأمانة التنفيذية كهيئة قيادة جماعية، والتي

---

1 ـ الأمر رقم 65 ـ 182 الصادر بتاريخ 1965/7/10 ج. ر. رقم 58 ـ 1965.

.../...

تم تسميتها في 20 جويلية 1965، وتتألف من خمسة أعضاء، وتعمل تحت اشراف منسق. (1)

ولكن هيئة القيادة الجماعية المذكورة من الناحية العملية، ليست جهازا للبت والتقرير، بل هي جهاز للتحضير وتنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الثورة، ومن ثم، فحتى مع عدم التشكيك في أهمية هذا الجهاز بالنسبة للحزب، فان صلاحية اتخاذ القرارات التي تهم البلاد سياسيا واقتصاديا انما تبقى في حوزة مجلس الثورة.

ولكن بالنظر للمشاكل التي عرفها الحزب ممثلا في هذه الأمانة التنفيذية، فان هذه الأخيرة لم تدم طويلا، حيث حلت بتاريخ 1971/12/10 لتعوض بقيادة وحيدة ممثلة في شخص مسؤول الحزب، حتى سنة 1972، ليحل محله مسؤول التوجيه والاعلام بالحزب وذلك من 1974 الى نهاية سنة 1976، ليحل محله المسؤول التنفيذي المكلف بجهاز الحزب. (ويسمى أحيانا بمنسق الحزب).

---

1 ـ أنظر خطاب رئيس مجلس الثورة بمناسبة تنصيب الأمانة التنفيذية للحزب، خطب الرئيس هواري بومدين، من65 ـ 70 الجزء الأول ص56.

وبالنظر الى هذه الوضعية التي عاشها الحزب، فان مجلس الثورة حاز صلاحيات الأجهزة المركزية للحزب وكذلك الدولة. وهذا من أجل تحديد ووضع الخطوط والمحاور الكبرى للسياسة العامة والاتجاهات الأساسية للبلاد، وذلك عن طريق أجهزة الدولة المفوضة الاختصاص بما فيها من أجهزة تنفيذية واستشارية التي تعتبر من السمات البارزة المميزة للتنظيم السياسي والاداري في الجزائر من 1965 الى 1976، وهي كذلك الاطار الذي تبلورت فيه علاقة التكامل والتنسيق بين الحزب والدولة في هذه الفترة.

المطلب الثاني

الحزب والهيئات الاستشارية

بالنظر الى أن مجلس الثورة السلطة العليا في البلاد، لم يكن مشكلا من أشخاص تقنيين أو تقنوقراطيين أكثر من كونه مشكلا من مناضلين يحدوهم الالتزام والوفاء لمبادئ الثورة وتوجيهها ببناء مجتمع متطور، وبالنظر الى ذلك كان لا بد من اقامة أجهزة تساعده على القيام بصلاحيات الحزب والدولة التي آلت أو تحولت اليه، فكان أن أنشأ العديد من المؤسسات

.../...

أو الادارات الاستشارية، تمثلت أساساً فيما عرف باللجان والمجالس السودانية ذات الطابع الاستشاري، والتي تعهد اليها دراسة المشاكل المراد حلها واقتراح الحلول اللازمة لها، وكذلك دراسة وتحضير وتقديم الآراء المتعلقة برسم السياسة العامة للبلاد في شتى الميادين، وكذلك النصوص التشريعية والتنظيمية الهادفة الى ضبط وتقنين هذه السياسة، والتي تقدم كلها في شكل آراء واقتراحات ومشورة الى مجلس الشورى صاحب السلطة والبت والتقرير في نهاية الأمر.

ان مجلس الشورى باعتماده هذا النوع من الهيئات والوحدات الاستشارية، رسخ طريقة العمل ذات الطبيعة الجماعية حيث يشترك في تكوينها وأعمالها كل من الحزب والدولة.

ومن ثم ظهرت المجالس واللجان السودانية في هذه الفترة بالذات على أنها الاطار والمجال الانسب الممتاز الذي يتحقق داخله التنسيق والتكامل بين أجهزة السلطتين اللتين وجدتا متقابلتين الا وهما جهاز الحزب وجهاز الدولة.

.../...

ومن هنا أعيد تأكيد ما سبق قوله ، من أن نظام الهيئات أو الوحدات الاستشارية يشكل احدى السمات أو الخصائص البارزة للتنظيم الاداري للجزائر في الفترة ما بعد 1965 .

والسبب في ذلك راجع الى أن اتخاذ القرارات بجانبيها السياسي والفني ، يتطلب الرجوع الى ذوي الاختصاص في السياسة والاجتماع والاقتصاد والقانون ، وبعبارة أخرى ، ان اتخاذ القرارات السياسية الحاسمة يتطلب مشاركة فعالة وتعاونا من أطراف متعددة ، على أن يكون البت النهائي في الأمور من صلاحيات جهة واحدة وهي هنا مجلس الثورة .

ان ما يهمنا من هذه المجالس واللجان الوطنية هو تنظيمها وطريقة عملها ، وكذلك التمثيل القانوني لكل من الحزب والدولة بها ، وبالتالي تقنين علاقة التكامل من الانسجام والتنسيق التي تربطهما تحت رقابة سلطة واحدة هي مجلس الثورة .

ومن بين هذه المجالس واللجان نذكر ، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، اللجنة الوطنية للتشريع ، اللجنة المركزية للصفقات العمومية ، اللجنة الوطنية للثورة الزراعية ، المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وغيرها ، وهي هيئات استشارية موضوعة تحت تصرف الحكومة

سواء تعلق الأمر برئاسة الجمهورية أو بوضعها تحت اشراف وزير، بحيث يمكن أن يطلب اليها رأيها في المسائل ذات الطابع الاقتصادي أو القانوني أو الاجتماعي او الثقافي ...

ان أهم ملاحظة يمكن ابداؤها بخصوص الهيئات الاستشارية مثلة في المجالس واللجان الوطنية هي أن تكوينها وطبيعة عملها يتضمنان مشاركة ثنائية ومتساوية (في الرأي الاستشاري) لكل من الحزب والدولة. وبعبارة أخرى، فان التمثيل القانوني للحزب داخل هذه اللجان والمجالس وصلاحياته وما عمته في عملها انما هو عملية لصيقة بطبيعة هذه المجالس أو اللجان نفسها وبالاختصاصات المعترف لها بها (1) وكذلك بحسب طبيعة العمل الذي يدعى الحزب للقيام به، والمشاركة والمساهمة التي سيقوم بها في عمل هذه الأجهزة الاستشارية.

فعندما يتعلق الأمر بالأعمال الفنية، فان الحزب لا يستطيع أن يتولى سوى دور المساهمة في الشرح والتوعية، أي يشرح للمواطنين المضمون السياسي

---

1) SARRADJ MOHAMED ; Statut Juridiques du F.L.N D.E.S Faculté de Droit Alger 1974 P 52.

...../...

للقرارات والنصوص المتخذة في مجال معين، يجب عدم حصول انجازها وتطبيقها عليها، ومنها تبقى سيطرة الجانب الفني المحض واضحة ومتفوقة على الجانب السياسي، أي تغليب الكفاءات التقنية على المهام النضالية، وهو شيء ظاهر في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، خاصة اذا أخذنا بعين الاعتبار التركيبة البشرية للحزب في هذه الفترة بالذات.

وعندما يتعلق الأمر بعملية سياسية في جانبها الكبير، كما هي الحال بالنسبة للثورة الزراعية واللجنة الوطنية للثورة الزراعية، فان الجانب السياسي أو الدور السياسي للحزب له الجانب الأكبر في أعمال اللجنة، لأن الثورة الزراعية ليست عملية تقنية فقط، بل أن جانبها الكبير هو الجانب السياسي، المتعلق بشرح حقيقة الثورة الزراعية وأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ولبيان مشاركة الحزب في تسيير شؤون الدولة والاقتصاد الوطني في اطار علاقة التكامل بين الحزب والدولة، من خلال المجالس واللجان الوطنية، أعرض بايجاز للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

نموذج : المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (1)

يبين الأمر المنشئ لهذا المجلس في مادته الثانية أن يشمل على المستوى الوطني الأعضاء المختصين من المنظمات السياسية والادارية والاقتصادية والمالية ووحدات الانتاج الرئيسية، وذلك بهدف أعداد وتنفيذ السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد .

فرغم غلبة الطابع التقني لصفة الأعضاء الذين يكونونه (أغلبهم تقنوقراطيون) الا أنه مع ذلك يبين أن قضية اشتراك الحزب في تسيير شؤون البلاد لم تنس ، فتشكيل المجلس المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر المذكور، تقضي بانه رغم كون غالبية الأعضاء المستشارين يمثلون الوزارات والهيئات والمنظمات المالية والاقتصادية، الا أنه لم يهمل التمثيل ذا الطابع السياسي، حيث يضم المجلس خمسة عشر (15) عضوا يختارون من اللجنة الاقتصادية للحزب، ثم أن هناك خمسة عشر عضوا أخرين يختارون من المنظمات الجماهيرية التي تشكل امتدادا للحزب، وهناك أخيرا 31 رئيس مجلس شعبي ولائي ،

---

1 ـ أحدث المجلس بموجب الأمر 68 ـ 61 المؤرخ في 68/11/6 ج ر رقم 90 • 1968 وحل سنة 1977 •

مع الأخذ بعين الاعتبار أن وظيفة رؤساء المجالس الشعبية الولائية هي وظيفة سياسية بما لها رجعة الأولى ، ثم انهم من جهة أخرى يحتفظون بولائهم للحزب ، لأن وصولهم الى المجالس الشعبية الولائية يتم أصلا بناء على قوائم يعدها ويقترحها الحزب .

وعليه ، ورغم الطابع التقني لأعمال المجالس المذكورة ، فانه يبقى للحزب دوره في ترشيد الآراء المتنوعة وزيادة فعاليتها ، وذلك عن طريق عمليات التثقيف والتوعية ، والاعلام ، الذي يمكن أن يقوم به الحزب لأعمال المجالس على المستويين الولائي والمحلي أو اللامركزي ، يضاف الى ذلك أن هذه التركيبة التقنية السياسية للمجالس تساعد على منع استفحال نفوذ التقنوقراطية التي قد تطغى على الادارات المتخصصة والتي تكاد تتقطع من النشاط السياسي والنضالي (1)

ونخلص القول في أن الطبيعة القانونية للمجالس والمجالس الوطنية كهيئات استشارية ، انما تعكس على وضعية الحزب وتمثيله القانوني والسياسي داخل هذه المجالس ، مما جعله يكتفي بدور المشاور في بناء المجتمع الجزائري وليس قيادة عملية البناء .

---

1 ـ التعرف على هذا الموضوع راجع أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الادارية ، مرجع السابق ص 154 وما بعدها ، وكذلك

MADJID BENCHEIKH : R.A.S .J.E.P N°1 1975 P 77 et suite.

وذلك في إطار علاقة التكامل المذكورة .

ويمكن أن نلاحظ كذلك أن رئاسة كل لجنة أو كل مجلس وطني تسند إلى ممثل عن جهاز الدولة ، فرئاسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مثلا أسندت إلى الوزير المكلف بالمالية والتخطيط وكذلك الأمر بالنسبة للجنة الوطنية للثورة الزراعية .

فعلاوة على سيطرة الموظفين والتقنيين على تكوين هذه المجالس واللجان ، نجد أن مسؤولية تسييرها وتنظيم أعمالها ومداولاتها ومناقشاتها تسند دائما الى شخص يمثل الدولة وليس الحزب . وهذه وضعية تبدو مغايرة أو صورة عكسية لما يقضي به المبدأ الذي مؤداه أن سلطة الحزب أعلى من سلطة الدولة .

المبحث الثاني

مرحلة 1976 وما بعدها

اذا ما انتقلنا الى المرحلة الممتدة بين 1976 تاريخ صدور الميثاق الوطني والدستور الى الآن ، وخاصة منذ 1980 أي بعد المؤتمر الرابع للحزب ، نجد أن هناك اهتماما كبيرا بعملية التكامل والتنسيق بين مهام الحزب والدولة .

.../...

ان مما يميز هذه المرحلة، هو استرجاع الحزب لمكانته ودوره القيادي في اطار الحياة السياسية وبناء المجتمع الجزائري الحديث، مع العلم أن مجال تدخل الحزب لا ينحصر في المجال السياسي، بل يمتد الى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والمشاركة الايجابية في عملية التنمية وتوجيهها .

ومن نتائج اعادة هيكلة الحزب واعادة تنظيمه أنه وجدت به أجهزة (لجان) متخصصة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والاعلام والثقافة والتكوين والتنظيم، كلها مكلفة بالتوجيه السياسي والتصور والتخطيط والمراقبة والمتابعة، وتقابلها بجهاز الدولة تنظيمات وادارات مكلفة هي الأخرى بتنفيذ هذه التوجيهات، بل المساهمة والمشاركة مع جهاز الحزب في تحديد هذه السياسات .

ان هذا يقضي بدون شك بضرورة وجود اتصالات وتعاون وتكامل في المهام بين الحزب والدولة، ولمنع تراكم وتداخل مهام هذين الأخيرين، فلا بد من عملية تنسيق للجهود الهادفة للقيام بهذه المهام، خاصة على مستوى العمليات الوطنية الكبرى، كالمخطط الوطني التنموي، أو تنظيم الحوار والمناقشة حول مشروع ذي أهمية وطنية موجه الى القاعدة من أجل المناقشة والاثراء .

ان هذا ما حدث بالفعل بالنسبة للملفات الكبرى في الفترة الممتدة من 1980 الى الآن، كملف الثقافة، والشباب، وملف الاعلام والصحافة والطاقة وملف الأسرة ......

ومما تجدر الاشارة اليه هو أن هناك اجتماعات تنسيقية عقدت على مستوى القمة (على المستوى المركزي) جمعت قيادتي وممثلي الحزب والدولة، وهذا في مرحلتي اعداد هذه الملفات ووضع خطوطها العريضة وفي مرحلة اعتمادها. وفي كلتا الحالتين تكون الاجتماعات تحت رئاسة رئيس الجمهورية والذي هو الأمين العام للحزب، وهو ما تنص عليه المادة 111/9 من الدستور " يترأس رئيس الجمهورية الاجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب والدولة ".

وتجدر الاشارة من ناحية أخرى، الى أن اللجان المكلفة باعداد الملفات الكبرى ذات الطابع الوطني، أصبحت رئاستها تسند الى أعضاء من قيادة الحزب، وأصبح ممثلو الدولة أعضاء فيها، وهذا على عكس ما كان عليه الحال بالنسبة للجان والمجالس الوطنية الاستشارية، وهي في حقيقة الأمر تنظيمات ادارية بحتة، حيث كانت رئاستها لممثلي الدولة. ان هذه الوضعية تتماشى مع المكانة أصبح يحتلها الحزب ودوره القيادي في التنظيم السياسي والاداري للبلاد.

.../...

من ذلك أذكر اللجنة الخاصة بإعداد ملف السياسة الثقافية، وهي لجنة مكونة من ممثلين عن الحزب والدولة (في إطار العلاقة التكامل) حيث أن تنظيمها قد تم وكذلك رئاستها من قبل رئيس لجنة الإعلام والثقافة والتكوين بالحزب، ممثلا في شخص السيد عبد الحميد مهري. (1)

غير أن الشيء المميز لصيغة تكامل مهام الحزب والدولة وتنسيقها في الفترة ما بعد المؤتمر الرابع، عن الصيغة التي كانت تتم بها من قبل، هو أن عملية التنسيق هذه أصبحت تتم عبر محورين، أي عبر المكتب السياسي أو اللجنة المركزية، حيث أن الاجتماعات الشهرية التي يعقدها المكتب السياسي، والاجتماعات الدورية التي تعقدها اللجنة المركزية تعتبر ولا شك صيغا أو طرقا للتنسيق بين الجهود التي يبذلها جهاز الدولة وجهاز الحزب، من أجل اعتماد سياسة وطنية معينة وتنفيذها ومتابعة تنفيذها.

---

1 – حول تكوين هذه اللجنة وتنظيمها وصلاحياتها، راجع النشرة الداخلية للحزب، العدد 6، فبراير 1981.

ومعلوم أن هذه الاجتماعات التنسيقية التي تجمع قيادة الحزب وكذلك قيادة الدولة، وبالنظر الى أن الوزراء أنفسهم هم أعضاء في قيادة الحزب تماشيا مع المبدأ القاضي باسناد الوظائف القيادية المهمة العليا بالدولة الى أعضاء من قيادة الحزب، أقول أن هذه الاجتماعات التنسيقية تتمخض عن بعد ولوائح وتوصيات، وفي بعض الأحيان قرارات تنفيذية، تشكل برنامج عمل في المستقبل، أو تحدد كخطوط عريضة ومراجع أساسية لاعتماد سياسة معينة في ميدان معين كملائمة القطاع الفلاحي (1).

ومما تجب معرفته كذلك، هو أن برنامج عمل أو جدول أعمال اللجنة المركزية أو المكتب السياسي يتكون بشكل أساسي من التقارير والعروض والاقتراحات التي يقدمها الوزراء، كل حسب القطاع الذي يتولى الاشراف عليه، وكذلك ما تقدمه اللجان المتخصصة التابعة للحزب.

---

1 ـ للتوسع في طبيعة هذه اللوائح ومضامينها، راجع اللوائح الصادرة عن اللجنة المركزية للحزب في اجتماعها المنعقد بين 29 و82/12/31 المنشورة بالمجاهد الأسبوعي العدد 1170، 1983/1/7 تحت عنوان وثائق.

وتـرتيبا على كل ما تقدم يمكن القول انه في مثل هذا الاطار تأخذ القضايا الهامة حجمها الطبيعي وتتحدد كذلك المسؤوليات ويتحقق التكامل والتعاون والتنسيق بين المهام التي يضطلع بها الحزب والمهام التي تضطلع بها الدولة بتنظيماتها المختلفة .

الفصل الثالث

تقنين علاقة التكامل والتنسيق على المستوى المحلي الولائي

تجدر الاشارة بداءة الى أن تنظيم علاقة التنسيق والتكامل بين مهام أجهزة الحزب والدولة على المستوى المحلي الولائي من حيث اطارها القانوني والتنظيمي ،انما يعد انعكاسا لما هو عليه الوضع على المستوى المركزي ، ومكانة كل من الحزب والدولة ووزنهما في النظام السياسي والاداري ،خاصة ابتداء من سنة 1965 ،حيث حظيت الدولة بمؤسساتها وتنظيماتها المختلفة ،بما في ذلك الادارات المحلية باهتمام كبير . وعليه ،أعرض للوضعية التي كانت عليها عملية التنسيق بين الأجهزة الادارية نفسها ،

وبين هذه الأخيرة وأجهزة الحزب على مستوى الولاية، وذلك خلال مرحلتين تاريخيتين متتاليتين: مرحلة ما قبل الاصلاح الاداري الولائي، أي المرحلة الانتقالية، ومرحلة ما بعد الاصلاح الاداري، أي طبقا لقانون الولاية والنصوص المعدلة والمتممة له، وذلك في مبحثين منفصلين.

المبحث الأول

التكامل والتنسيق خلال المرحلة الانتقالية

ونقصد بالمرحلة الانتقالية، الفترة الممتدة بين الاستقلال وتاريخ صدور ميثاق وقانون الولاية سنة 1969، والذي يعتبر تتويجا لسلسلة من الاجراءات الاصلاحية كان هدف القيادة السياسية للبلاد منها مواجهة استمرار تدهور الأوضاع الادارية والاقتصادية والاجتماعية، وهي الحالة التي وجدت عليها الجماعات المحلية بعد الاستقلال خاصة عدم وجود هيئات للتداول والتنسيق بعد الغاء التنظيمات السابقة والتي أصبحت تتنافى والسيادة السودانية، من حيث تنظيمها وهدفها.

لذلك اتخذت سلسلة من الاجراءات ، كان من شأنها توسيع وتدعيم سلطة واختصاص عامل العمالة (الوالي) ، سواء عن طريق الصلاحيات والاختصاصات المتعددة له بصورة مباشرة ، أو من حيث الهياكل والتنظيمات المختلفة المؤقتة ، التي اعتبرت بمثابة المعاون والمساعد لعامل العمالة ، ومكملة لنشاطه يضاف الى ذلك توجيه 1966/2/26 الذي جاء لايجاد اطار تتكامل فيه مهام ونشاطات كل من الحزب والادارة على المستوى المحلي الولائي ، وهو موضوع المطلبين المواليين .

المطلب الأول

تدعيم سلطة عامل العمالة (الوالي)

ويظهر ذلك من خلال الصلاحيات الهامة والمعتبرة التي خولت لعامل العمالة ، سواء باعتباره ممثلا للعمالة وكان لا بد أن يكون كذلك في ظل غياب أية هيئة للتداول في هذه المرحلة أو باعتباره ممثلا للدولة والهيئات التنفيذية المركزية التي عينته ، (1) وتتعلق

.../...

الأمر يتعلق بالصلاحيات التي يباشرها عامل العمالة مباشرة، أو بتلك التي يباشرها بصفته ممثلا للهيئات والمصالح المركزية التي أنشئت على مستوى كل عمالة في هذه المرحلة الانتقالية .

الفرع الأول

تدعيم صلاحيات عامل العمالة المباشرة

ويتبين ذلك من خلال صلاحيات عامل العمالة في المجالات الادارية والاقتصادية والاجتماعية، ليس فقط في مهام التنظيم والتنسيق، بل وكذلك في صلاحيات البت والتقرير، التي جعلت منه ممثلا للدولة (السلطة المركزية) أكثر من كونه ممثلا للعمالة كجماعة لامركزية اقليمية اذ نذكر من ذلك مثلا :

الصلاحيات المعتبرة التي خولت له في تنظيم ومراقبة الأملاك الشاغرة، حيث صدر في ذلك أمر بتاريخ 24 أوت 1962 ويقضي بمنح عامل العمالة سلطة التصريح والاستيلاء على الأملاك الشاغرة، وذلك في مجال المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، وكذلك الأراضي الزراعية واستغلال الغابات، فقد تعلق الأمر في كل ذلك

.../...

الصلاحية وسلطة عامل العمالة، ليثبت حالات الشغور بموجب قرارات صادرة عنه. وصدر مرسوم في 23 أكتوبر 1962 يمنع كل بيع أو إيجار للاملاك الشاغرة أو التعاقد بشأنها، وخول عامل العمالة صلاحية ابطال كل تصرف مخالف لهذا النص ويمس بالنظام العام[1] وغيرها من الصلاحيات.

وتعود أيضا لعامل العمالة صلاحية توزيع البرامج السنوية المتعلقة بتسيير المؤسسات والاستغلالات الفلاحية الشاغرة، وكل ذلك بمقتضى قرارات ادارية يصدرها في هذا الشأن.

إن الصلاحيات المذكورة تدعم دون شك مركزه ووزنه على المستوى المحلي خلال هذه المرحلة بالذات.

الفرع الثاني

الهياكل والأجهزة المؤقتة

إضافة الى الصلاحيات المباشرة التي يحوزها عامل العمالة، أنشئت على مستوى كل عمالة أجهزة مؤقتة

---

1 - انظر د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 1979، ص228 وما بعدها.

.../...

تساعده في أداء مهامه وصلاحياته، وكان الهدف منها ضمان حد أدنى للتمثيل السكاني من جهة، ثم ضمان نوع من التنسيق بين مختلف القطاعات، وكان من شأنها تدعيم سلطة عامل العمالة الخاضع لصلاحية هيئة البحث والتقرير، وتمثلت هذه الهياكل المستحدثة في لجان العمالات والمجالس الاقتصادية والاجتماعية التي انشئت على مستوى كل عمالة، ثم في العمالات أو المحافظات الرائدة.

أولا : اللجنة العمالية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي :

وأنشئت بموجب أمر صادر في 9 أوت 1962، وكانت بمثابة المحاولة الأولى ضمن المحاولات الهادفة الى تجسيد تنظيم جديد على المستوى المحلي (الولائي) يحل محل المجلس العام الفرنسي الأصل الملغى، رغم أنها ليست هيئة البحث والتقرير بل هي مجرد جهاز استشاري، تمثلت مهمته في متابعة تنفيذ برامج التجهيز وتقديم الاقتراحات في مسائل التنمية وميزانية المجموعات المحلية والمؤسسات العمومية.

ومن ثم، فهي ليست سلطة للتداول وانما جهاز استشاري، يتمثل دوره في مساعدة عامل العمالة في ممارسة صلاحياته واختصاصاته في المجالات الاقتصادية

.../...

والاجتماعية، حيث تعود له وحده صلاحية البت والتقرير.

أما عن تكوين اللجنة المذكورة، فتتألف من عامل العمالة (الوالي) رئيساً، وسبعة أعضاء يمثلون المصالح الادارية والمالية والاقتصادية والاجتماعية، وعضو يمثل المقاولات الخاصة العاملة في مجال الأشغال العامة، وخمسة أعضاء يمثلون سكان العمالة، وهم معينون من قبل عامل العمالة وليسوا منتخبين.(1)
وقد انتهت مهمة هذه اللجنة بانشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي سنة 1967.

ثانيا : المجلس الاقتصادي والاجتماعي :

أنشئ هذا المجلس سنة 1967، ونص عليه في ميثاق البلدية، وهو عبارة عن هيئة : نيابة جماعية مؤقتة، وظهر تحت اسم " المجلس الجهوي الاقتصادي والاجتماعي " ولكنه ليس هيئة تداولية تحوز سلطة البت والتقرير، بل دوره استشاري هو الآخر، حيث يناقش ويبدي آراء .. واقتراحاته وتوصياته حول ميزانية العمالة، وكذلك حول المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تهم العمالة، كما يقدم وعن طريق عامل العمالة آراءه واقتراحاته الى الحكومة حول

---

1 ـ أحمد محيو، المرجع السابق، ص225 .

.../...

المسائل التي تهم الحياة المحلية ، وكل الاقتراحات التي من شأنها أن تساعد على تحسين وتطوير المستوى المعاشي والحياتي للمواطنين .

أما من حيث التكوين ، فانه يضم رؤساء المجالس الشعبية البلدية الواقعة في العمالة (الولاية) بالاضافة الى أعضاء يمثلون الحزب ، والجيش الوطني الشعبي والنقابية ، ويتراوح عدد أعضائه بين 21 و 69 عضوا حسب عدد بلديات العمالة . والمجلس دورات انعقاد ثلاث في السنة ، وذلك تحت رئيس ينتخب بالأغلبية البسيطة من قبل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المكونين للمجلس ، وتدوم رئاسته طول مدة النيابة ، ويمكن للمجلس المذكور أن يعقد دورات استثنائية بطلب من ثلثي الأعضاء أو من عامل العمالة .

ويلاحظ من ذلك أن ممثل الحزب يعتبر عضوا كما يلاحظ أن المجلس في جهاز استشاري ليست له صلاحية البت والتقرير والتي تبقى من صلاحية عامل العمالة ، اذ المجلس يساعد هذا الأخير في مباشرة مهامه وصلاحياته ، وذلك من شأنه أن يدعم مركز عامل العمالة[1].

---

1 - أنظر أحمد محيو المرجع السابق ص 229 وما بعدها .

.../...

ثالثا . العمالات (المحافظات) الرائدة[1] :

من بوادر ومظاهر التنسيق على المستوى المحلي خلال هذه المرحلة الانتقالية، تجربة المحافظات أو العمالات الرائدة، التي اتخذت كنموذج وتجربة أولية لعملية التنسيق بين المصالح الخارجية – وهي مصالح وتنظيمات تجسد تطبيقا لعدم التركيز الاداري – وذلك ضمن سلسلة التدابير المتخذة منذ سنة 1962 حتى تاريخ صدور قانون الولاية سنة 1969. وأشير في هذا المجال الى تجربتي باتنة وتيزي وزو، حيث نشئت بهما وظيفة تشبه الى حد بعيد المجلس التنفيذي الولائي .

فقد صدر مرسومان على التوالي في 24 جويلية 1968 و 24 أكتوبر 1968 يتعلقان بتنظيم وتدعيم صلاحيات وسلطات عامل العمالة، وتنظيم مصالح الدولة على مستوى عمالتي كل من باتنة وتيزي وزو، بالاضافة الى قرارات أخرى صدرت على التوالي في 3 سبتمبر 1968، و 8 فبراير 1969 وتتعلق بإعادة هيكلة ادارات عمالة باتنة وتيزي وزو، ثم صدرت أيضا في 30 جانفي 1969 مراسيم تتضمن انشاء مصالح مشتركة في مختلف الادارات العمومية العمالتين المذكورتين .

وبمقتضى ذلك، أصبح رؤساء المصالح الخارجية يعملون تحت اشراف عامل العمالة الذي يتولى

---

1 ـ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 231 .

.../...

الادارة العامة لمصالح العمالة التابعة للادارات المدنية للدولة، حيث يتولى بموجب ذلك تنسيق نشاطات هذه المصالح والتنسيق بينهما، عدا بعض المصالح الأخرى، كمفتشية العمل والنشاط التربوي، وتحديد الوعاء الضريبي والحد السنة.(1)

بل أكثر من ذلك، فقد أنشئ على مستوى العمالتين المذكورتين، جهاز يشبه الى حد كبير المجلس التنفيذي حاليا، يسمى "اللجنة التقنية الجهوية" وتضم عامل العمالة رئيسا، رؤساء المصالح الخارجية، أو المديرين الذين يباشرون نشاطاتهم ومهامهم بالعمالة، والكاتب العام للعمالة، وهو مكلف بسكرتارية اللجنة، وأخيرا رئيس ديوان عامل العمالة، والذي كان يعين عادة مشكلا في شخص رئيس نيابة العمالة (الدائرة حاليا) التي توجد بمقر العمالة نفسها.

وتجتمع اللجنة المذكورة مرة في الأسبوع تحت رئاستها، وتدلي بآرائها حول العمليات والمسائل الاقتصادية المتعلقة بتنمية العمالة وكل ما من شأنه أن يعجل ويساهم في ايجاد الحلول الناجعة لمهام التنمية على مستوى العمالة.(2)

---

2 - انظر الدكتور أزرو : محمد، التركيز في الجزائر، مرجع سابق، ص173.

وبالفصل فقد شكلت ما تان التجربتان الأرضية الأولى، التي سيقام ويبني عليها التنظيم الولائي، حيث استفاد منهما قانون الولاية لسنة 1969 لا سيما المجلس التنفيذي الولائي الذي يعمل تحت اشراف الوالي، إذ يتولى هذا الأخير عليه تنسيق نشاطات المجالس والمديريات المكونة له، وتنشيطها وتوجيهها، وذلك طبقا لقانون الولاية الحالي، والنصوص المكملة والمعدلة له، من قوانين ومراسيم تنظيميه.

ان ما يمكن قوله حول عملية التنسيق من خلال الأجهزة المذكورة، وكذلك من حيث الصلاحيات المباشرة المسندة لعامل العمالة، أنها تعتبر اللبنة الأولى لايجاد نوع من التكامل والتنسيق بين نشاطات مختلف القطاعات والأجهزة الموجودة على مستوى العمالة، سواء تعلق الأمر بالمصالح المدنية الادارية للدولة نفسها، أو من حيث مشاركة السكان في ادارة وتسيير الشؤون العامة المحلية، أو من حيث مشاركة الحزب في الحياة المحلية، السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية.

ويلاحظ من ذلك أيضا، أن سلسلة الاجراءات المتخذة كان من شأنها توسيع وتدعيم سلطة واختصاص عامل العمالة لا سيما تجربتا باتنة وتيزي وزو والذي كانت بيده صلاحية البت والتقرير، مقابل المشاركة الرمزية لممثل الحزب، الذي كان يعمل دوما بالهياكل (اللجان والمجالس) الاستشارية.

المطلـــــب الثـــانـــي

التنسيق بين العمل الاداري والسياسي
من خلال توجيه 26 فبراير 1966 •

بالرغم من الاتجاه الواضح للاهتمام بالدولة وبنائها وتقاليدها طبقا لبيان 19 جوان 1965 والنظام السياسي المنبثق عنه، فان دور الحزب لم يهمل مع ذلك تمام الاهمال، بل كل ما هنالك أنه كان في المرتبة الثانية من حيث الاهتمام به، ليقوم مؤقتا بدور المساعد للدولة على المستويين المركزي والمحلي، وبالتالي حتى وإن اقتصر دور الحزب على المستوى المحلي الولائي على المشاركة، فان نشاطاته في هذا المجال يجب أن تتسم بالتنسيق والانسجام مع دور الأجهزة الادارية للعمالة (الولاية) خلال هذه المرحلة الانتقالية، لكن ذلك لا يمكن أن يتم الا بوجود اطار تنظيمي (وظيفي أو هيكلي) تعمل فيه أجهزة العمالة والحزب، وبالفعل فقد كان ذلك أحد انشغالات مجلس الثورة التي توجت باصدار التوجيه المذكور أعلاه سنة 1966، وذلك ما أدرسه بالتفصيل في الفقرتين المواليتين •

.../...

الفرع الأول

طرح الاشكال

بالنتيجة لما سبق ذكره أعلاه، فان الحزب بالرغم من احتفاظه بتنظيماته المختلفة على المستوى المحلي بعد 1965 على خلاف الوضع على المستوى المركزي حيث الغيت تنظيمات الحزب: المؤتمر، اللجنة المركزية، المكتب السياسي، الأمين العام للحزب ليقوم بدوره السياسي بالمشاركة في تنظيم الانتخابات حيث تعد هذه العملية من المهام الآتية للحزب على المستوى القاعدي، الا أنه لم يستطع القيام بدوره في توجيه وتنشيط الادارة ومراقبتها لعدة أسباب منها الأولوية التي حظيت بها الادارة، بالاضافة الى العنصر البشري، حيث لوحظ بعيد الاستقلال قلة الاطارات اللازمة للنهوض بالاقتصاد الوطني، وعلى قلتها استدعى اطارات الحزب والجيش للعمل في دواليب الدولة، مما دعم مركزية عليا على عكس الحزب الذي فقد الكثير من اطاراته وعلى نحو مستمر مما أدى الى اضعافه في نهاية الأمر[1]، وأخيرا تدعيم مركز عمال العمالة

---

1 ـ للتوسع حول هذه النقطة بالذات انظر الدكتور شعبان بن أقزوح، المرجع السابق، ص158 وما بعدها.

.../...

وتقويـة سلطاتـه، والتي هي في حقيقة الأمر تدعيم وتقوية لسلطة الدولة.
وفي هذا المقام يقول رئيس مجلس الثورة :

"... لذلك حققنا من جهتنا كل ما في وسعنا لتقوية سلطة عامل العمالة، لأننا عندما نقوي هذه السلطة فإننا نقوي سلطة الدولة، وعندما نعطي للعامل هيبته فإننا نكون بذلك قد أعطينا هيبة للدولة". (1)

غير أن ما تجب الاشارة اليه هو أنه على الرغم من التركيز على دور عامل العمالة وتدعيم مركزه، فإن ذلك لا يعني إهمال دور الحزب وعلاقته بالأجهزة الادارية للعمالة وهو وليها، وفي مقدمتهم عامل العمالة نفسه، وهو ما استوجب التفكير في ايجاد نوع من التنظيم والتنسيق بين مهام ممثل الدولة وممثل الحزب على مستوى العمالة، وفي هذا المجال يقول رئيس مجلس الثورة :

"... ولن اختتم عرضي قبل مناقشة موضوع آخر يكتسي أهمية كبرى بالنسبة للبلاد، وهو مشكلة

---

1 – من خطاب رئيس مجلس الثورة في الجلسة الختامية لاجتماع عمال العمالات المنعقد في 1966/2/2، انظر خطب الرئيس هواري بومدين من 1965، 1970 مرجع سابق، الجزء الأول، ص143.

- التنسيق بين الحزب والدولة •

فقد ... وجدت مشاكل بين عمال العمالات والمحافظين السودانيين للحزب ، وقد تطورت في بعض الأحيان الى خصومات ونوع من الحرب المحلية ، بين القيادة المثلة للحزب والسلطة المثلة للدولة ، كانت نتيجتها في كل العمالات ضياع مصلحة الشعب والمواطنين ، بينما ان بين الحزب والدولة إنما هو خصومة هذه المصلحة • " (1)

وعليه ، فان كان لذلك من دلالة ، فانه الاحساس والشعور القيادي بوجود نوع من التنافس والتقابل بين ممثل الحزب وممثل الدولة ، والتنازع حول التحكم في الأمور والاشراف على تسيير الشؤون العامة المحلية ، خاصة على مستوى العمالات ، ومن ثم فلا بد أن تكون مثل هذه الوضعية محل اهتمام خاص ، وهو ما تم بالفعل بموجب التوجيه الصادر عن رئيس مجلس الثورة بتاريخ 1966/2/26 ، موضوع الفقرة الموالية •

---

1 ـ من خطاب رئيس مجلس الثورة في الجلسة الافتتاحية لاجتماع عمال العمالات المنعقد في 1966/2/2 ، انظر خطب الرئيس هواري بومدين من 1965 ، 1970 مرجع سابق ، الجزء الأول ص 143 •

الفرع الثاني

مضمون التوجيه وآفاقه

يعتبر توجيه 26 فبراير 1966 المذكور(1) أول نص يصدر خلال المرحلة الانتقالية بل وحتى بعد الاصلاح الاداري - ينظم على وجه التحديد علاقة الحزب بالادارة على المستوى المحلي، أي بين ممثلي الحزب وممثلي الادارة، وأشير أيضا الى أن هذا النص جاء تجسيدا وتطبيقا لما ورد في لائحة لمجلس الثورة توجيها لاجتماعاته المنعقدة في الفترة الممتدة بين 15 و 30 نوفمبر 1965، ومما جاء فيها :

" انه في اطار علاقة الحزب بالدولة، سيطبق تنسيق حقيقي حتى مستوى البلدية، بهدف الوصول الى انسجام جيد في كل نشاطات قطاعات الادارة، بهدف ضمان عمل منسجم وفعال في كل المجالات في نهاية الأمر." (2)

ويأتي اصدار هذه اللائحة ... خاصة الجزء المتعلق بتنظيم علاقة الحزب بالدولة - تجسيدا لما نص

---

1 - الجريدة الرسمية العدد 33/1966، وهو نص تطبيقي للائحة مجلس الثورة.

2 - نص اللائحة مرفوق بالأعمال التحضيرية للمخطط الوطني المتميزة منشوران في الجريدة الرسمية العدد 33 لسنة 1966 المذكور.

.../...

عليه بيان التاسع عشر جوان 1965 من أنه يجب أن تتمثل مؤسسات الحزب والدولة خاصة على المستوى القاعدي والوسيط في كنف الانسجام، وفي حدود — احترام صلاحياتهما ومسؤولياتهما (1)

لكن ما يفهم من صياغة نص اللائحة المذكورة أن هناك اعترافا أو اقرارا ضمنيا هو ما يؤكده الواقع من أن المبدأ المنصوص عليه في بيان 19 جوان المذكور لم يتجسد بعد في أرض الواقع، خاصة على المستوى القاعدي والوسيط، اذ ليست هناك كيفية في التنسيق بين المؤسستين الوطنيتين (الحزب والدولة) على المستوى المذكور، ومن ثم، ومن أجل الوصول الى درجة من العقلانية في تسيير أجهزة الحزب والدولة على المستوى اللامركزي بات من الضروري اتخاذ إجراء من شأنه تقنين العلاقة التي تربط بينهما، فكان أن جسد مجلس الثورة هذه الرؤية في اصدار توجيه 26 فبراير 1966، ومما لا شك فيه، هو أن السلطة التنظيمية عندما أصدرت مثل هذا التوجيه، كان هدفها تجنب النزاعات التي حدثت أو قد تحدث بين ممثلي الادارة بشكل عام وممثلي الحزب على كل المستويات بسبب غياب التنسيق، وذلك في

---

1 - انظر بيان 19 جوان 1965 ج ر العدد 56 لسنة 1965 ص 803.

اطار قيادة التحولات وأعمال التنمية التي تشهدها البلاد، لا سيما على المستوى المحلي حيث يظهر الدور التنفيذي لتنظيمات كل من الجهازين المذكورين، وفي هذا المجال ينص توجيه 26 فبراير المذكور على أنه:

" من الضروري الوصول الى لامركزية فعلية والتي تمكن من مسؤولي الحزب والادارة من الاضطلاع التام بمسؤولياتهم، واقامة تنسيق حقيقي حتى مستوى البلدية، بهدف الوصول الى انسجام جيد، وضمان عمل موحد ومنسجم وفعال ضمن كل القطاعات الحيوية في البلاد. "(1)

وبالترتيب على ما تقدم، فان مجلس الثورة يقرر أنه يجب أن تعقد اجتماعات نصف شهرية بين مسؤولي تنظيمات وهياكل كل من الحزب والدولة على مستوى العمالة (الولاية) نيابة العمالة والبلدية، وذلك على النحو التالي:

1 - بين المحافظ الوطني للحزب وعامل العمالة، ومساعديهما الرئيسيين على مستوى العمالة (الولاية حاليا).

---

1 - ج. ر. عدد 33/1966 ص318.

2 ـ بين منسق الاتحادية ونائبيه وأعضاء مجلس العمالة ومساعديهما الرئيسيين على مستوى نيابة العمالة (الدائرة حاليا) .

3 ـ بين منسق القسمة ورئيس المندوبية الخاصة(1)، ومساعديهما الرئيسيين على مستوى البلدية .

أما الهدف النهائي لهذه الاجتماعات التنسيقية وابقا لما ينص عليه التوجيه المذكور ، فيتمثل في حقيقة الأمر في النظر في كل المسائل ذات الطابع المحلي والتي تتطلب مشاركة ممثلي الحزب وممثلي الادارة ، وكذا المساهمة في معالجة القضايا والمسائل ذات الطابع الوطني ، وعلى أية حال يمكن تلخيص دور هذه الاجتماعات التنسيقية نصف الشهرية وغاياتها النهائية في الآتي :

1 ـ دراسة المشاكل العديدة التي تطرح محليا ، على مستوى العمالة ، نيابة العمالة (الدائرة) أو البلدية ، وايجاد الحلول الملائمة لها محليا ، أما المسائل الهامة التي تتجاوز المسؤوليات والصلاحيات المحلية ، فترسل الى القمة (الادارات المركزية) للبت فيها .

---

1 ـ وهي تنظيم اداري أنشئ في المرحلة الانتقالية ليحل محل المجالس البلدية الفرنسية الاصل الملغى ، وذلك لسد الفراغ الاداري وتسيير شؤون البلدية مؤقتا ، وأعضاؤها معينون وليسوا منتخبين .

..../....

2 ـ تحضير وانجاز برامج العمل ذات الطابع المحلي والجهوي ، وهي البرامج التي ستطبق بكل فعالية ، وذلك بمشاركة الجميع (أي أجهزة ... الحزب وأجهزة الدولة وممثليهما) .

3 ـ الدراسة المشتركة لكيفيات تطبيق التوجيهات العامة المشتركة (وهي التوجيهات الصادرة عن الأجهزة العليا للدولة وكذا الحزب ، المتمثل حينها في الأمانة التنفيذية ، التي تبين كيفية تنظيم الأعمال المشتركة لأجهزة الحزب والدولة على المستوى المحلي ، والتي ستمكنهما ليس فقط من تجنب التناقضات والاختلافات في فهم هذه التوجيهات وغيرها ، وتفسيرها ، ولكن أيضا من توفير كل الظروف اللازمة لانجاح تطبيقها .

4 ـ التحضير والتنفيذ المشتركين للحملات والعمليات الوطنية الكبرى .

5 ـ مراقبة تطبيق القرارات والتوجيهات الوطنية على المستوى القاعدي .

على أنه يجب أن يكون كل اجتماع موضوع محضر تحليلي ، يرسل مباشرة الى الهيئات العليا .[1]

---

(1) ج .ر ، العدد 33 المذكور (النسخة الفرنسية) ص319 . مع ملاحظة أن التوجيه المذكور قد ذيل بالصيغة التالية " يبلغ هذا التوجيه الى السادة عمال العمالات المحافظين الوطنيين للحزب للتطبيق والتنفيذ .

من خلال عرض مضمون توجيه 26 فبراير والافكار الواردة به، يمكن استخلاص النتائج والمعطيات التالية :

1 ـ أنه لاول مرة يتخذ مجلس الثورة تدبيرا وقرارا مفصلا في مجال التنسيق بين أعضاء الحزب وممثليه، وأعوان الدولة وممثليها، بهدف الوصول الى انسجام وتنسيق حقيقيين، وعمل موحد بين أجهزة الحزب والدولة وممثليهما، خاصة بالنسبة للمهام التي تتطلب عملا مشتركا للجهازين المذكورين .

2 ـ يستنتج من التوجيه المذكور أنه يضع تنظيمات الحزب وهياكله موازية لتنظيمات الدولة وهياكلها . وهي الوضعية التي أكدتها وثبتتها التوجيهات العامة الصادرة عن مسؤول الحزب بتاريخ 24 يناير 1968، المتعلقة باعادة تنظيم هياكل الحزب، وكذلك القوانين الاساسية المؤقتة لسير أعمال هياكل الحزب على المستوى المحلي، البلدية ـ نيابة العمالة (الدائرة) والعمالة .

ففي موازاة هذه الهياكل الادارية التابعة للدولة، أنشئت القسمة على مستوى البلدية، الاتحادية على مستوى نيابة العمالة، المحافظة الوطنية للحزب على مستوى العمالة . وبذلك يتخذ التنظيم الهيكلي للحزب شكلا هرميا، تماشيا مع مضمون ومسار التنسيق الذي حدده التوجيه سالف الذكر . مع الاشارة الى أن الهياكل القاعدية المبينة في توجيهات 28 يناير

المذكورة هي هياكل وظيفية مؤقتة تهدف الى التنسيق الوظيفي بين الحزب والدولة على المستوى المحلي، وتحقيق الأهداف الآنية المعاصرة (خاصة تنفيذ أهداف المخطط الأول للتنمية وكذا تحضير ومتابعة الانتخابات المحلية) والاعداد لمؤتمر الحزب الذي تقرر انعقاده لمهمة وضع المؤسسات النهائية للحزب، السودانية منها أو القاعدية، وكذلك الأمر بالنسبة لمنهج فلسفة الحزب نفسه. (1)

3 – ان تواجد الحزب الى جانب الادارة في اطار الاجتماعات التنسيقية المذكورة – من شأنه أن يخفف من حدة المبدأ من استفحال مظاهر البيروقراطية السلبية، وهذا بالنظر الدور المسند للحزب، ونظرا لتعزيز الظروف المادية والمعنوية – وطبقا لما نص عليه تصريح 5 جويلية 1965، من أنه سوف يعهد اليه طبقا لبرنامج طرابلس وميثاق الجزائر بمهمة التخطيط والتوجيه والتنشيط والمراقبة دون أن يحل محل الدولة في التسيير. (2)

كما يأتي هذا التوجيه تماشيا مع دور المشاركة النموذج المتبع بعد 19 جوان 1965 في تجسيد دور الحزب،

---

1 – للتعرف أكثر حول الوضعية التنظيمية للحزب خلال هذه المرحلة، راجع التوجيهات المذكورة مع تعليق وتحليل jean lecatr R.A.S.J.E.P; N°3;1°68;p/7°6 etsuite.

2 – أنظر نص التصريح المنشور بالجريدة الرسمية العدد 57/1965.

وذلك عن طريق اشتراكه مع التنظيمات الادارية المختصة للمساندة والرقابة على المستوى القاعدي في المشروع والبلدية ... والقرارات المتخذة أو المعتمد لها على هذا المستوى.

4 ـ أنه بالرغم من صدور هذا النص (التوجيه) التنظيمي في المرحلة الانتقالية، وهي المرحلة التي لم يوجد خلالها بعد أي جهاز للتداول (مجلس شعبي منتخب) بل أي جهاز تنفيذي (مجلس تنفيذي ولائي أو بلدي) محدد المعالم، وحيث أنه جاء لينظم العلاقة بين أعوان ومسؤولي الادارة وممثلي الحزب في وقت لم تكن فيه علاقات قانونية تنظيمية أو تنسيقية، فانه يبقى رغم ذلك المرجع الرئيسي القاعدي من حيث الاهتمام بتنظيم العلاقة بين المجموعات المحلية والحزب، وخاصة بين المسؤولين الاداريين الرئيسيين لهذه المجموعات وممثلي الحزب، خلال هذه المرحلة، بل وحتى بعدها.

5 ـ أن التوجيه المذكور رغم الاهتمام بالتنسيق بين نشاطات أجهزة وممثلي كل من الحزب والدولة على المستوى المحلي ذي الشكل الهرمي من حيث الجانب الموضوعي، فانه أغفل بعض الجوانب التنظيمية والاجرائية لهذا التنسيق، أو بالأحرى لهذه الاجتماعات التنسيقية.

فلم يبين نص التوجيه المذكور الجهة التي تبادر بالدعوة لعقد مثل هذه الاجتماعات التنسيقية، وتحديد بنود برنامج الأعمال المعتمد في هذه الاجتماعات، ومن هو مقر انعقادها، أهو مقر الحزب أم الادارة، ومع ذلك يمكن الوقوف على الترتيبات العملية لذلك من خلال بعض المعاينات.

فالتنسيق والتعاون يدخلان ضمن علاقة التكامل بين الجهازين (الحزب والدولة) وهي الاطار الذي يقوم فيه الحزب أو من المقرر أن يقوم فيه بدور المنشط والمراقب السياسي للأجهزة الادارية، وتبعا فإن الحزب هو الذي يتخذ المبادرة في تحديد وضبط جدول أعمال الاجتماعات المذكورة بالاتصال مع الادارات المعنية، ومن ثم يكون أيضا مقر الاجتماعات التنسيقية هو مقر الحزب، على أنه ليس هناك ما يمنع من عقدها في مقر الادارة.

أما من حيث تواريخ انعقاد هذه الاجتماعات فهي محددة مسبقا ومنتظمة، بحيث يقضي نص التوجيه بأنها اجتماعات نصف شهرية.

5 - إن نص التوجيه بالرغم من أنه يقضي بتبني القضايا ذات الطابع المحلي محليا، فانه لم يبين الجهة التي يحتكم اليها لحسم الخلافات التي قد تحدث،

.../...

أو على الدولة أم الحزب، وهذا بالرغم من كون نص التوجيه مثلا بعبارة تقضي بأن تكون الاجتماعات التنسيقية دورية وموضوعية ومناقشة تحليلية تمر من خلال الهيئات العليا للحزب والدولة .

وخلاصة القول هي أنه رغم القيمة السياسية والقانونية لهذا التوجيه من حيث المبدأ، فإن الاجتماعات التنسيقية المذكورة لم تؤت ثمارها في الغالب الأعم من الأحيان لعدة أسباب، يرجع بعضها إلى المرونة التي ينطوي عليها نص التوجيه، كجعل الاجتماعات نصف شهرية تعقد بصورة آلية، دون تحديد مضمون بعينه للاجتماع، وقد لا يبادر ممثل الحزب ولا ممثل الإدارة لعقده فلا ينعقد .
بل أكثر من ذلك كثيرا ما كانت المبادرات التي يتخذها الحزب لعقد هذه الاجتماعات تقاطع من قبل الأجهزة الإدارية المحلية والعكس.
ويرجع البعض الآخر من الأسباب، وهو الأهم والأخطر إلى ضعف الحزب ودوره المركزي، مقابل مركز الدولة القوي، وممثليها وتنظيماتها المختلفة على النحو السابق بيانه .
ومع ذلك يجب أن يحتفظ لهذا التوجيه بأهميته التاريخية، حيث شكل الحلقة، بل الأرضية الأولى لتنظيم علاقة التكامل والتنسيق بين أجهزة الدولة على المستوى المحلي القاعدي والوسيط .

المبحث الثاني

التكامل والتنسيق بعد الاصلاح الاداري

يهدف تخصيص هذا العنوان لهذا المبحث الى القاء الضوء على الوضعية التي آلت اليها عملية التنسيق بين المصالح الادارية للدولة العاملة بالولاية نفسها من جهة، والوضعية التي آلت اليها علاقة الحزب وبالاخرى ممثل الحزب بالسلطات الادارية على مستوى الولاية من جهة ثانية بعد الاصلاح الاداري، أي ابتداء من تاريخ صدور قانون الولاية سنة 1969 والنصوص التطبيقية والمعدلة له، الى غاية انشاء مجلس التنسيق الولائي كهيئة جديدة للتنسيق، ذلك أن هذه العلاقة (علاقة التكامل والتنسيق) تبلورت في شكل تنظيمي أكثر وضوحا مما كانت عليه خلال المرحلة الانتقالية، حيث كانت هذه العلاقة مبنية أساسا على الاجتماعات التنسيقية الدورية والمقرر انعقادها بين ممثل الحزب وممثل الادارة طبقا لتوجيه 1966/2/26، وكذلك على الدور التنسيقي الذي كان يقوم به عامل العمالة (الوالي) في تلك الفترة بين المصالح الخارجية للوزارات العاملة بالولاية وخاصة تجربتا باتنة وتيزي وزو، على النحو السابق بيانه .

.../...

وتبعا ، أصبح أولا للتنسيق بين جوانب العمل الاداري والمصالح الادارية بنقل صلاحيات هذه الأخيرة التي مارسها مركز واحد وانشاء المجلس التنفيذي الولائي كصيغة للتنسيق ، ومركز الوالي ودوره في هذا التنظيم ، ثم أهم علاقة هذا المجلس بممثل الحزب •

المطلب الأول

المجلس التنفيذي الولائي كصيغة للتنسيق بين مصالح الدولة

جاء انشاء المجلس التنفيذي بتنظيمه الحالي تتويجا لتجربتي باتنة وتيزي وزو السابق ذكرهما سنة 1968، فأحدث تغييرا جذريا على طبيعة علاقة المصالح الخارجية المدنية للدولة قبل صدور قانون الولاية •

ويقصد بالمصالح الخارجية الفروع والتنظيمات الادارية المساعدة التابعة للوزارات حسب التخصص وتعمل خارج المقر الرئيسي المركزي لهذه الوزارات، أي على مستوى الوحدات الادارية المحلية ، وترتبط عادة ارتباطا مباشرا بمديريات الادارة العامة بالوزارات المذكورة ، بحيث تجسد صورة من صور عدم التركيز الاداري ، وعرفت تطورا وانتشارا ملحوظين على المستوى المحلي أو الجهوي خاصة قبل سنة 1969 تاريخ انشاء المجلس التنفيذي الولائي ، الذي

نقلت اليه كمجلس موحد صلاحيات المصالح المدنية للدولة العاملة على مستوى الولاية . حيث جاء هذا النظام ليكرس ويجسد العمل الجماعي الذي سيكون عليه نشاط المصالح المدنية المذكورة، وهو ما من شأنه أن يحقق اقتصادا وتوفيرا في المجهودات والطاقات البدنية والمادية والوسائل والامكانات المستعملة، وترشيد وتقنين استعمالها .

فقبل انشاء المجلس التنفيذي الولائي كانت كل مصلحة من المصالح الخارجية المشار اليها تدير نشاطها وتباشر صلاحياتها بمعزل واستقلال عن المصالح الأخرى، وذلك بالنظر لعدم وجود علاقة قانونية أو تنظيمية تحدد الاطار الذي تلتقي فيه نشاطات هذه المصالح .

إن غياب الجهاز الوسيط للربط والتنسيق بين المصالح الادارية والتقنية الخارجية، وبينها وبين الادارات المركزية، جعل هذه الأخيرة تتعامل بالوسيلة الوحيدة المتوفرة، وهي التعامل المباشر مع المصالح الخارجية التابعة لها، والتي تمثل كما سبقت الاشارة صورة أو نموذجا لعدم التركيز الاداري، مع ملاحظة أن هذا التعامل المباشر والمستمر أدى في كثير من الأحيان الى تدخل الادارات المركزية، ليس فقط على مستوى النشاطات الأساسية والتخطيط العائدة اليها، بل امتد الى مستوى التسيير اليومي لهذه المصالح بحجة التماطل والتأخر في التنفيذ،

.../...

وقد تطور الأمر الى أن تحل الادارات المركزية محل الادارات والمصالح الخاضعة لعدم التركيز الاداري، وبدا ليس من شأنه أن يمهد الطريق لتطبيق نظام اللامركزية الادارية، بل وحتى التطبيق الحقيقي الحسن لعدم التركيز الاداري.

ولهذا، ومن أجل الوصول الى تنظيم جيد لعمل وسير مصالح الدولة العاملة على مستوى الولاية، أنشئ المجلس التنفيذي الولائي كهيئة تنسيق، وذلك بموجب ميثاق وقانون الولاية الصادرين سنة 1969 لتنظيم واعادة تنظيم طبيعة وطرق عمل هذه المصالح، وهو ما نصت عليه المادة 137 المعدلة من قانون الولاية (1) حيث جاء فيها :

" يتولى تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، مجلس تنفيذي ولائي يوضع تحت سلطة الوالي. يتكون المجلس التنفيذي الولائي من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط بالولاية. "

على أن تنقل للمجلس المذكور بصورة كاملة صلاحيات المصالح الخارجية السابقة على الاصلاح الاداري الولائي.

وكان من نتائج ذلك تغيير تسمية هذه المصالح الخارجية الى مديريات تشكل مجتمعة المجلس التنفيذي الولائي،

---

1 - قانون الولاية الصادر بموجب الأمر 69 - 38 بتاريخ 1969/5/23 ج ر رقم 44 سنة 1969، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 81 - 02 المؤرخ في 1981/2/14، ج ر رقم 7 سنة 1981.

.../...

والذي يعمل تحت سلطة الوالي واشرافه (وحدة القيادة) والذي يقوم بدوره بتنسيق وتنشيط أعمال ومجهودات هذه المديريات داخل المجلس المذكور فيتعين عليه -الوالي- السهر على وحدة الفكر والعمل لمسؤولي هذه المديريات وكذا مقابلة وجهات النظر داخل هذا المجلس بهدف الوصول الى طريقة عمل جماعية بدل العمل الفردي الذي كان سائدا قبل الاصلاح الاداري سنة 1969 وانشاء المجلس التنفيذي الولائي (1).

غير أن تقسيم صلاحيات المصالح المدنية للدولة الى المجلس التنفيذي الولائي يطرح قضيتين أو مسألتين، مسألة تنظيم المجلس من حيث الهيكلة وضرورة تمثيل كل الوزارات به، ومن حيث التنسيق بين المديريات والتنظيمات المكونة له أو الممثلة به. ذلك ما أبينه من خلال النصوص المنظمة للمجلس المذكور وطريقة تنظيمه وتسييره.

الفرع الأول

تكوين المجلس التنفيذي الولائي وضرورة تمثيل جميع الوزارات

لقد كان موضوع هيكلة المجلس التنفيذي الولائي محل اهتمام باستمرار وذلك بدء من تاريخ تأسيسه

1 - ميثاق الولاية ص 518.

سنة 1970 الى سنة 1983، حيث صدرت عدة مراسيم تتعلق بتنظيمه على نحو يستطيع معه المجلس المذكور التكيف مع أهداف التنمية على المستوى المحلي الولائي، وأهداف التنمية السودانية بشكل عام. وقد روعي في تنظيمه الهيكلي من حيث عدد المديريات المكونة له التوفيق بين مسألتين: ضرورة تمثيل كل الوزارات التي لها نشاط أو التي يجب أن تكون لها قطاعات على مستوى الولاية، وأن لا يكون تنظيمه من التضخم بمكان بحيث يعيق العمليات الادارية وأهداف التنمية بدل انجاحها. ذلك أن انشاء مديريات بالمجلس المذكور بعدد الوزارات أمر مستبعد، ومن أجل الوصول بهذا المجلس الى مستوى معقول من التنظيم حسب المراحل اتبعت طريقتان: طريقة الالحاق أو التجميع الضيق، وطريقة الضم أو التجميع المتسع. (1)

أولا : طريقة الالحاق أو التجميع الضيق :

وتقضي هذه الطريقة بضم المصالح التي لها نشاطات متقاربة ومتكاملة وتجميعها في مديرية واحدة، لتعمل على نحو جماعي أو شبه جماعي،

---

1 - يقصد بالضم أو الالحاق أو التجميع هنا، الحاق نشاطات المصالح المدنية الدولة والمصالح الخارجية الى المجلس التنفيذي الولائي.

وفي نفس الوقت تحت اشراف وتنسيق مدير واحد . ويتحقق هذا بانشاء مديريات فرعية للمديرية الام بعدد المصالح الخارجية السابقة على التنظيم الاداري للولايات وصدور قانون الولاية .

وبالفعل ، فقد اتبعت هذه الطريقة في التنظيم الذي جاء به المرسوم 70 ـ 83 لسنة 1970 (1) حيث نظمت عدة مديريات على هذا النحو ، مثال ذلك : مديرية المنشآت الأساسية والتجهيز ، وتضم النشاطات التي كانت تمارسها المصالح الخارجية للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، والأشغال العمومية والري والبناء ، (المادة 9 من المرسوم المذكور) .

غير أن هذا من شأنه أن يخرج مشكلة التنسيق والاشراف ، وقضية الاتصال والبريد ، خاصة اذا كانت المديريات الفرعية المكونة للمديرية الأم تابعة لوزارات مختلفة ، اذ تفضل المديريات الفرعية في كثير من الأحيان التعامل مباشرة

---

1 ـ المرسوم 70 ـ 83 الصادر بتاريخ 1970/6/12 ج ر رقم 53 ، 1970 .

مهمة اداراتها المركزية دون الاعتماد على وساطة واشراف المعتمد الذي يسهر على تنفيذه على مستوى الولاية، وهذا من شأنه أن يقلل من فعالية طريقة التجميع أو الضم الضيق هذه (1) مما فسح المجال لطريقة الضم المتسع.

ثانيا • طريقة الضم أو التجميع المتسع .(2)

ويقتضي هذه الطريقة أو النمط التنظيمي، يجب أن تكون كل مجموعة من المصالح الخارجية المطابقة التي تعد مديرية، ومن ثم يكون عدد المديريات المكونة للمجلس التنفيذي الولائي بعدد الوزارات. لكن هذه الطريقة لم تطبق على اطلاقها، وهذا على الأقل في الوقت الحاضر، لأن ذلك سيؤدي الى تضخم الجهاز الاداري الذي يعمل تحت اشراف الوالي مما يجعل من الصعب عليه عملية التنسيق بين أجزاء هذا التنظيم الاداري الواسع المتمثل في المجلس المذكور. غير أن ما يمكن استنتاجه من الواقع العملي بشأن تنظيم المجلس التنفيذي الولائي، هو الاتجاه التدريجي نحو الأخذ بالطريقة الثانية، وان كان ذلك لا يرقى في الوقت الحاضر على الأقل الى جعل عدد المديريات المكونة للمجلس المذكور بعدد الوزارات التي لها نشاط

1، 2) CHABANE BENKEZOUH : La déconc en Algerie P 237 et suite.

أو قطاعات نشاط بالولاية . بل كل ما في الأمر هو توسيع ورفع عدد المديريات المكونة للمجلس التنفيذي الولائي على نحو يتماشى مع اتساع النشاطات وأهمية القطاعات التي تمثلها . أو يمكن أن تمثلها هذه المديريات بالنسبة لأعمال التنمية على مستوى الولاية .

من ذلك مثلا ما جاء به المرسوم 79 ـ 141 ، الصادر بتاريخ 1979/9/8 . ويتضمن تشكيل وتنظيم المجلس التنفيذي الولائي وتسييره[1] ، فعمل هذا المرسوم ونصوص تنظيمية على تكييف تنظيم هذا المجلس مع متطلبات التنمية من جهة ، بحيث رفع عدد المديريات بالمجلس التنفيذي إلى خمس عشرة مديرية ، بعد أن كان يتراوح بين تسع مديريات واحدى عشر مديرية ، وعمل من جهة أخرى على توحيد التنظيم الاداري للمجالس التنفيذية الولائية ، بحيث يكون عدد المديريات هو نفسه بالنسبة لجميع الولايات ، بعد أن كان يتفاوت من ولاية لأخرى ، وذلك ما نصت عليه المادة الرابعة من المرسوم المذكور . وبمقتضى هذا النص التنظيمي ، أعيدت هيكلة العديد من المديريات الناجمة عن المرسوم 70 ـ 83 سالف

---

1 ـ ج ر ، رقم 37 سنة 1979 ، وللتوسع أكثر حول دراسة هذا الاصلاح انظر

CHABANE BENAKEZOUH : A propos du C.E.W . R.A.S.J.E.P N°1 1979 P 79 et suite,

السالف ذكرها من ذلك مثلا :

مديريتا التجارة والنقل الناتجتان عن الغاء واعادة هيكلة مديرية التجارة والأسعار والتوزيع حسب التنظيم القديم، فأصبحتا مديريتين مستقلتين بعد أن كانتا ملحقتين بمديريتين فرعيتين.

وفي نفس السياق يسير المرسوم 83 - 545 الصادر بتاريخ 1983/9/24 ويتضمن اصلاح المجلس التنفيذي الولائي واعادة هيكلة مديرياته(1)، حيث رفع عدد المديريات المكونة له الى تسع عشرة مديرية، وذلك بموجب انشاء أربع مديريات جديدة هي : مديرية الشؤون الدينية، مديرية الشباب والرياضة، مديرية الثقافة والاعلام ومديرية تنشيط الوحدات الاقتصادية المحلية.

ويستند هذا التنظيم الجديد الى ضرورة تكييف التنظيم الاداري لكافة المديريات المكونة للمجلس مع ضخامة النشاطات المسندة لها، وكذا التخفيف من حدة تضخم حجم الهيكل الذي يقف أو يمكن أن يقف دون سلاسة العمليات الادارية والمرونة في انجاز المهام المسندة والموكلة للتنظيمات الادارية المحلية بالولاية، وهو ما تم بالفعل بموجب اعادة هيكلة مديريات المجلس التنفيذي الولائي وتبسيطها

---

1 - ج. ر. رقم 40 سنة 1983.

...../...

طرق عامهـا وذلك انطلاقا بفكرتي التخصص وتقسيم العمل ، ومن ذلك مثلا :

مديرية الثقافة والاعلام المنبثقة عن مديرية النشاط الثقافي والسياحة والرياضة سابقا ، وكذلك مديرية تشييد الوحدات الاقتصادية المحلية المنبثقة عن مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية ، وذلك بالنظر للمهمة المتعددة للمجموعات المحلية للمساهمة في السياسة السودانية والمحلية التنموية .

الفرع الثاني

التنسيق بين نشاطات وأعمال المديريات المكونة للمجلس التنفيذي

تعد مسألة التنسيق بين نشاطات المديريات المكونة للمجلس التنفيذي الولائي المشكلة الثانية التي يواجهها نقل صلاحيات المصالح المدنية للمديريات أي المصالح الخارجية السابقة على الاصلاح الاداري السابق مجلس وهو المجلس التنفيذي المذكور ، بهدف الوصول الى تصور وعمل ذي طابع جماعي مع احتفاظ كل منهما بتخصصها .

فبعد الرجوع الى النصوص المنظمة للمجلس التنفيذي الولائي سواء تعلق الأمر بقانون الولاية نفسه ، أو المراسيم والنصوص التنظيمية المستقلة ، نجد عملية التسيير بين نشاطات المديريات المذكورة تتم بمقتضى طريقة سير أعمال المجلس نفسه ، وكذلك بموجب دور التنفيذ والتنسيق الذين يقوم بهما الوالي لمصالح الدولة على مستوى الولاية .

فطريقة العمل التي يسير عليها المجلس التنفيذي الولائي هي " مبدأ العمل الجماعي " ذلك أن تأسيس وانشاء المجلس التنفيذي نفسه وتنظيمه ، عبارة عن تجسيد لمبدأ " القيادة الجماعية " المنصوص عليه في ميثاق الولاية ، ومما جاء فيه بهذا الخصوص :
" ان الروح الجماعية التي يجب أن تتسم بها أعمال المجلس التنفيذي والتي تعطي مبدأ القيادة الجماعية السليمة كل معناه ، تلغي بهذه الكيفية كل تشتيت للطاقات والوسائل الناجم عن العمل الفردي والمنعزل لكل مصلحة تقنية أو ادارية .
ان المجلس التنفيذي يضمن في كل حين اجراء الدراسات من حيث وحدتها والتحامها ، سواء بالنسبة للدراسة المتشاورفيها ، أو للتنفيذ اليومي للمقررات المصادق عليها"[1]

---

1 – ميثاق الولاية ص518 .

ويعتبر هذا في حد ذاته تجسيدا لديمقراطية المناقشة، ويتم ذلك من خلال التشاور وتبادل وجهات النظر اثناء انعقاد دورات المجلس حيث يعبر كل مدير عن رأيه واهتمامات وانشغالات مديريته •

غير أن ما تجب معرفته، هو أن مفهوم القيادة الجماعية المقصود هنا، ليس هو المفهوم المطلق للكلمة، والذى يقوم على تساوى الوضعية القانونية والوظيفية لكل أعضاء هيئة أو جهاز القيادة الجماعية، بل المقصود هنا " القيادة الجماعية النسبية "، أو كما سماها ميثاق الولاية " القيادة الجماعية السلمية أو الرئاسية " والتي يمثل فيها الوالي دور الرئيس الادارى للمجلس التنفيذى الولائي •

ولتجسيد عملية التنسيق بين نشاطات المديريات المكونة للمجلس المذكور، نظمت دورات انعقاده على نحو منتظم والزامي، بحيث يجتمع بصورة نظامية الزامية مرتين في الشهر على الأقل، مع امكانية الوالي دعوة المجلس للانعقاد، في شكل مصغر مرة واحدة في الأسبوع، وذلك بأن يجتمع الوالي بالأعضاء (المديرين) المختصين أو المعنيين بقضية أو مسألة معينة كلما اقتضت الظروف أو حالات الاستعجال ذلك• (1)

---

1 ـ المادة 138 من قانون الولاية •

وعلى العموم يمكن القول ، أن من أهم النشاطات والعمليات التي تظهر فيها عملية التنسيق والقيادة الجماعية بشكل واضح ، النشاطات المتعلقة بالتخطيط ، لا سيما اعداد مخطط الولاية للتنمية ، وكذلك الأمر بالنسبة للمشاركة في المخطط الوطني للتنمية ، اذ الولاية مدعوة للمشاركة فيه انطلاقا من مبدأ ديمقراطية التخطيط واعداد المخطط الوطني للتنمية المنصوص عليه في كل من الميثاق الوطني والدستور.(1) اذ يتعين على المجلس التنفيذي وبشكل جماعي طبقا للمادة 142 من قانون الولاية ، جمع كافة البيانات والمعلومات والاقتراحات التي من شأنها أن تساعد على وضع المخطط المذكور.

ومما لا شك فيه ، أن طريقة عمل كهذه تساهم في نهاية الأمر في الوصول الى عملية تنسيق للجهود ووحدة في الفكر والعمل وانسجام وتكامل في التنفيذ.

لكن ما تجب ملاحظته ، هو أنه في مرحلة التنفيذ بالذات نجد أن فكرة القيادة الجماعية كطريقة للعمل ، لا تعطي للنشاط الاداري معناه الحقيقي الدقيق ،

---

1 - أنظر المادة 31 من الدستور.

وهو ما من شأنه أن يفتح المجال للعمل الفردي، والتخصص ليلعب دوره، بحيث يعترف لكل مدير مديرية بصفة عضو في هيئة القيادة الجماعية المتمثلة في المجلس التنفيذي بقدر معين من الصلاحيات الفردية والشخصية، حسبما يتطلبه تخصص المديرية التي يشرف عليها مباشرة ويمثلها بالمجلس التنفيذي الولائي المذكور. ومعنى ذلك، أنه رغم اعتماد مبدأ القيادة الجماعية الرئاسية أو السلمية كطريقة وأسلوب لسير أعمال المجلس التنفيذي الولائي، فإنه يجب مع ذلك الاعتراف بالدور الذي يلعبه التخصص الذي يعد أحد عناصر وشروط ضمان السير الحسن للإدارة الحديثة وفعاليتها. لكن التخصص المقصود هنا ليس نقيضا للجماعية، بل هو تخصص في إطار القيادة الجماعية الرئاسية، لأن هذه الأخيرة لا تهدم التخصص بقدر ما تحدده، ولا أدل على ذلك من الدور الذي يلعبه التشاور وتبادل وجهات النظر بين مديري المديريات والتقريب بينهما، والتنسيق بينها داخل المجلس التنفيذي الولائي تحت قيادة وتوجيه الوالي وإشرافه. (1)

---

1 - للتوسع أكثر حول القيادة الجماعية والتخصص راجع :

CHABANE BENKEZOUH: La déconc.en ALgérie;P,240.et MAHFOUD GHOZALI! Principe de Direction collegiale les exemples de C.E.W et le conseil de Diráction R.A.S.J.E.P N° 1 1976 P6.

غير أن ما يمكن ملاحظته ، هو أنه رغم تبلور فكرة التنسيق وتجسيد ما يخص الأعمال الادارية التنفيذية والفنية بموجب انشاء المجلس التنفيذي الولائي ، فإن هناك بعض الممارسات تحد من فعاليته في بعض الأحيان ، ذلك أن بعض الوزارات خاصة ذات الطابع الاقتصادي ، كثيرا ما تستعمل وسائل تمارس بواسطتها مهاما على مستوى الولاية ، وذلك بأن تنشيء لنفسها مؤسسات ومديريات مستقلة تهتم بالقطاع التابع لها (مؤسسات عامة ، شركات دواوين) ، وكنتيجة للتوسع المتزايد في التخصص بالنسبة لهذه التنظيمات التي توجد خارج المجلس التنفيذي الولائي ، أصبحت المؤسسات والمديريات موزعة توزيعا أفقيا ، بحيث يصعب التنسيق فيما بينهما وبين المديريات الممثلة في المجلس التنفيذي الولائي • وعلى ذلك ، فان مسؤولي هذه المديريات يعودون الى الأسلوب القديم ، الذي كانت تتعامل بمقتضاه المصالح الخارجية مع اداراتها المركزية ، أي أن هذه المديريات عادت لتعمل ليس ضمن هذا الاطار والتنظيم الموحد الذي هو المجلس التنفيذي ، وانما تتعامل بصفة مباشرة مع اداراتها المركزية حتى في مجال المراسلات رغم وجود مصلحة بمديرية مركزة تحت اشراف الوالي •

يضاف الى ذلك أن مديري بعض المديريات قد لا يلتزمون في بعض الأحيان بما يفرضه عليهم الاجتماع التنسيقي للمجلس التنفيذي الولائي .

ان هذا كله من شأنه أن يجعل الوالي غير قادر على التنسيق عمليا بين المصالح أو المؤسسات المستقلة، والمديريات التي لها تمثيل بالمجلس التنفيذي، وهذا على الرغم من امكانية الوالي استدعاء مديريها عن طريق اتباع السلم الاداري، اذا ما دعت الضرورة الى ذلك لحضور اجتماعات المجلس التنفيذي الولائي .

المطلب الثاني

مركز الوالي ودوره المزدوج

المقصود هنا هو بيان الوضعية المتميزة التي يتمتع بها الوالي تجاه الأجهزة الأخرى على مستوى الولاية، ودوره في صلاحيات البت والتقرير والتنسيق بين الأعمال الادارية وتنفيذها على هذا المستوى، وذلك من خلال وضعيته القانونية والنظامية المزدوجة، فهو في نفس الوقت ممثل للولاية والممثل الوحيد للحكومة، وهو ما يجعل منه أعلى سلطة على

.../...

مستوى الولاية بحيث يظهر سمو وتفوق سلطته من خلال النصوص والتطبيق والواقع العملي •

الفرع الأول

الوالي ممثل للحكومة

وبمقتضى هذه الصفة ، يحوز الوالي سلطة الدولة على مستوى الولاية باعتبار سلطة وحدة وهو ما يفهم من نص ميثاق الولاية ، حيث ينص :

" إن الوالي يمثل السلطة المركزية ••• فهو أمين سلطة الدولة التي لا تتلاءم وحدتها مع اختلاف المسؤوليات • (1)

وهو بهذا مثل الحكومة والممثل الوحيد لكل وزير من الوزراء على مستوى الولاية (المادة 150 من قانون الولاية) •

فهو يمارس صلاحيات ذات طابع سياسي وأخرى ذات طابع إداري •

1 ـ فبمقتضى سلطة التمثيل السياسي للحكومة (وحيازة سلطة الدولة) ، يمثل الوالي الحكومة على مستوى الولاية ، كما يمثل هذه الأخيرة كجماعة

---

1 ـ ميثاق الولاية ص518 •

لا مركزية لدى الحكومة، وهو بهذا يقوم بدور الاعلام بالنسبة للاثنين معا .

فهو من جهة مكلف باخطار الحكومة والوزراء بشكل فردي بالاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية على مستوى الولاية (المادة 161 من قانون الولاية) . وهو في سبيل القيام بهذه المهمة يستفيد من التقارير التي يرفعها اليه رؤساء الدوائر والمتعلقة بالنشاطات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والادارية عن دوائرهم . (المادة 168 من قانون الولاية) .
ويتولى من جهة أخرى تبليغ الولاية تعليمات الحكومة ويبلغ الحكومة إهتمامات القاعدة .
ومن هنا يتبين لنا دور الوالي الذي لا يقتصر على المجال الاداري، بل ينصرف كذلك الى المجال السياسي، فهو والحالة هذه لا يمثل الحكومة فقط، بل يمثل الحكومة (الدولة) والحزب معا، حيث يتقاسم المهمة السياسية مع ممثل الحزب، وتظهر هذه العملية بشكل خاص في التحضير للانتخابات، وهو ما من شأنه أن يعبر بفكرة فصل الحزب عن الدولة على المستوى المحلي.(1)

---

1) CHABANE BENAKEZOUH : La déónc en l'Algerie. P 156

وهذا بالنظر الى المكانة والوضعية التي احتلتها الدولة بتنظيماتها المختلفة وممثليها في النظام السياسي بعد 1965 على النحو السابق بيانه .

2 ـ أما بالنسبة لصلاحيات الوالي في المجال الاداري باعتباره ممثلا للدولة، فهو مكلف بالسهر على تطبيق واحترام القوانين والأنظمة والقرارات الحكومية على مستوى الولاية (م 151، من قانون الولاية) . ويقتضي هذه السلطة أيضا يحوز صلاحية اصدار القرارات الفردية والتنظيمية في مجال الضبط الاداري وحماية وحفظ الأمن والنظام العام (المواد من 154 ـ 158 من قانون الولاية)، وهو الذي ينسق أعمال مصالح الأمن العاملة بالولاية .

وفي مجال المراسلات وتنظيمها، فقد وضعت تحت تصرفه مصلحة مركزية للمراسلات، مكلفة بتجميع وفرز كل المراسلات المتبادلة بين ادارات الدولة والجماعات المحلية، وادارات الولاية والهيئات العمومية التابعة لها وغير ذلك من الصلاحيات . وهي تبين لنا جديا المركز الهام الذي يحتله الوالي على مستوى الولاية فيما يتعلق بالربط بين الولاية والادارة المركزية، وتمثيل هذه الأخيرة على مستوى الولاية .

الفرع الثاني

الوالي ممثل للولاية

وأقصد بذلك الوقوف على مركز الوالي عند تعامله مع الأجهزة الادارية بالولاية في اطار عملية تنسيق وتنفيذ الأعمال الادارية، وذلك باعتباره السلطة العليا بها، ويظهر ذلك من خلال علاقته بالمجلس التنفيذي والمجلس الشعبي الولائيين .

1 ـ الوالي والمجلس التنفيذي :

يظهر تفوق سلطة الوالي بشكل أساسي في رئاسته للمجلس المكون من مجموعة من الموظفين، ومن خلال دوره في تنسيق وتنشيط أعمال المجلس نفسه، والمكلف بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي وذلك تحت سلطة واشراف الوالي .
يضاف الى ذلك ما نص عليه ميثاق الولاية، من أن المجلس التنفيذي الولائي يشكل بصورة ضمنية حكومة محلية على وجه التقريب، يمثل الوالي السلطة العليا بها أي الرئيس أما المديرون فيشكلون أعضاءها[1]

1 ـ ميثاق الولاية ص518 .

وعليه ، فان إنشاء المجلس التنفيذي الولائي كهيئة للتنسيق يدعم مركز الوالي بالنظر للصلاحيات التي يحوزها بعد أن نقلت الى المجلس صلاحيات المصالح الخارجية والتي كانت تمارس بشكل فردي وعلى نحو مستقل ، يضاف الى ذلك أيضا توزيع المهام على أعضاء المجلس ، ومن مظاهر ذلك أيضا التفويض بالامضاء في بعض المسائل دون الأمور التنظيمية .
ويظهر كذلك دور الوالي بشكل ملحوظ في تقريب وجهات النظر بين أعضاء المجلس بهدف الوصول الى وحدة في الفكر والعمل بالولاية وذلك من خلال الاجتماعات والتعليمات . ومن جهة أخرى ، فان الوالي يمارس بعض مظاهر السلطة الرئاسية على أعضاء المجلس التنفيذي ، فحتى مع أنه لا يعين المديرين ولا يفصلهم ، فانه يساهم في ذلك ، كمراقبة أعمالهم ، والملاحظات التي يبديها عن كيفية مباشرتهم لمهامهم ، بالاضافة الى التنقيط والتقارير التي يرسلها سنويا الى الوزراء المختصين المعنيين . (م . 162 من قانون الولاية) .

2ـ الوالي والمجلس الشعبي الولائي :

تربط الوالي بالمجلس الشعبي الولائي علاقة متعددة الجوانب ، وتتمثل في علاقة التعاون والرقابة المتبادلة ، وفي كلتا الحالتين يظهر تفوق سلطة

الوالي على المجلس الشعبي الولائي، وذلك من خلال تأثير الاول على الثاني بدءا من انتخابه رئاسته ويتجسد دورا بكيفية القيام بأعماله وانتهاء باعطاء هذه الأعمال القوة الشرعية والتنفيذية .

أ - فبالنسبة لتكوين المجلس، يلعب الوالي دورا هاما في الترشيحات والانتخابات، اذ هو عضو في لجنة الترشيحات الولائية التي تضع القائمة النهائية للانتخابات، وذلك بالنظر للوسائل الفنية التي تتوفر عليها المصالح الادارية التابعة للولاية، يضاف الى ذلك بطاقة المعلومات التي تعدها مصالح الأمن الى الوالي حول أشخاص المرشحين، وهذا يعبر عن حلول الادارة محل الحزب ممثلة في شخص الوالي في مجال ذي طابع سياسي .

ومن جهة أخرى، فالوالي يتلقى استقالة أعضاء المجلس، وفي حالة وفاة عضو أو استقالته أو إقصائه، فالوالي هو الذي يتولى تعويضه بغيره من نفس القائمة الانتخابية، وذلك بموجب قرار صادر عنه، وهو ما نصت عليه المادة 41 من قانون الولاية .

ب - ويظهر تأثير الوالي على المجلس الشعبي الولائي عند ممارسة هذا الأخير صلاحياته وتنفيذها، ويتمثل ذلك في الدور الاعلامي الذي يقوم به الوالي في توفير المعلومات والوثائق والوسائل الفنية

.../...

اللازمة لإعداد جدول الأعمال، خاصة عندما يتعلق الأمر بالمداولات الخاصة بالمسائل ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، فعادة لا يتوفر المجلس الشعبي على المعلومات والبيانات الكافية في هذا المجال، والتي كثيرا ما أثبتت التجربة أنها متوفرة لدى الأجهزة الادارية والفنية، والتي هي موضوعة تحت سلطة الوالي والمجلس التنفيذي بشكل عام، حيث ينص قانون الولاية (م 1/54) على أن الوالي يفيد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالوثائق والمعلومات اللازمة لأداء مهامهم.

وأكثر من ذلك، فان مداولات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بمخطط التنمية الولائية تنصب أساسا على مشروع مخطط التنمية الذي يقدمه الوالي (1).

وأخيرا فان المجلس الشعبي الولائي لا يجوز له قانونا أن يتداول الا في المسائل التي يحصل فيها على الموافقة المسبقة من الوالي، والذي يقدم بشأنها تقريرا موجها لأعضاء المجلس (م 53 من قانون الولاية).

وإذا انتقلنا الى مرحلة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، ونظرا لعدم وجود مجلس تنفيذي أو

---

1 ـ المادة 69 من القانون رقم 81 ـ 02 المعدل والمتمم لقانون الولاية ج. ر العدد 7 ـ 1981.

.../...

جهاز تنفيذي ولائي بحت على غرار ما هو موجود على مستوى البلدية، فإن المجلس التنفيذي الموضوع تحت اشراف الوالي، هو الذي يتولى وضع قرارات المجلس الشعبي موضع التنفيذ، وذلك بموجب قرارات تنفيذية صادرة عن الوالي (م. 51 من قانون الولاية). (1)

وأخيرا، فحتى مع النص على وجود رقابة متبادلة بين الوالي والمجلس الشعبي بموجب التقرير الذي يقدمه الوالي للمجلس حول سير العمل بالمصالح العمومية بالولاية،

---

1 - لقد استبعد إنشاء مجلس تنفيذي منتخب خاص بالولاية لأسباب ادارية وتتعلق بتراكم الأجهزة وتداخل الاختصاص وتنازع الصلاحيات، ولأسباب سياسية، خاصة ما يمكن أن ينطوي عليه ذلك من الزيادة في استقلالية الولايات ومطالبتها بالاستقلال الذاتي والحكم المحلي.
للتفصيل والتوسع حول الحجج المؤيدة والمعارضة للمجلس التنفيذي الولائي المستقل المنتخب راجع

CHABANE BENAKEZOUH ; La décenc.en l'Algerie . P 225_et suite.

.../...

والتنفيذ الحسن أو السيئ لقرارات المجلس الشعبي، فإن هذه الرقابة تكون بسيطة في كثير من الأحيان، تكتفي بدور الاعلام، دون أن تصل الى امكانية الطعن في جدية أعمال المجلس التنفيذي الذي يترأسه الوالي، وبذلك تبقى كفة هذا الأخير هي الكفة الأرجح بالنظر الى الصلاحيات والامكانات التي يحوزها على مستوى الولاية.

المطلب الثالث

المجلس التنفيذي الولائي وممثل الحزب

سبق وأشرت أن مسألة التنسيق بين مهام الحزب والدولة على المستوى المحلي كانت محل اهتمام على مستوى الدولة، خاصة بعد أن وصفت العلاقة بين ممثل الحزب وممثل الدولة على مستوى الولاية (المحافظة في المرحلة الانتقالية) بأنها وصلت الى نوع من الحرب المحلية، ومن ذلك صدور توجيه 1966/2/26 والذي هدف من خلاله مجلس الثورة الى إيجاد نوع من التنسيق بين نشاط الحزب والدولة على مستوى البلدية والدائرة والمحافظة (الولاية)، الا أن التنسيق المرغوب لم يتحقق بالمستوى المطلوب، بسبب التباعد والتقابل الذي كان موجودا بين الحزب والادارة التي استأثرت بالجانب الأكبر من اختصاصات القيادة السياسية بعد 1965 على نحو ما سبق.

.../...

ومع ذلك يعد الاصلاح الاداري الولائي سنة 1969 استمرار البحث والجهود لايجاد اطار تنظيمي تكاملي وتعاون فيه تنظيمات كل من الحزب والدولة على المستوى المحلي، خاصة الولائي، مع احتفاظ كل منهما بصلاحيات، وذلك تطبيقا وتجسيدا لما نص عليه بيان التاسع عشر جوان 1965، من أن تعمل أجهزة الحزب والدولة بخاصة السياسية والقاعدية في انسجام وفي اطار احترام صلاحياتهما، على النحو السابق بيانه في موضع سابق من هذا البحث .

غير أن ما يمكن ملاحظته، هو أن فكرة الانسجام والتكامل المنصوص عليهما في بيان 19 جوان تجاوزت من حيث التطبيق العملي مفهوم التعاون الى مفهوم المشاركة، في السنوات التي تلت صدور قانون الولاية، وذلك بهدف اعطاء الحزب نصيبه في المسؤولية والمساهمة في القرارات المتخذة من قبل الدولة على مستوى الولاية، فالتبعية ... دائما رقابة أو أسلوب " المشاركة "، في انتظار تنظيم الحزب ليحتل مكانته ودوره في التصور والتوجيه والتنسيق والتنشيط والمراقبة، أو كما نص على ذلك بيان 19 جوان نفسه والنصوص الأساسية الصادرة بعده .

وبالفعل، فقد لوحظ تطور واتساع هذه المشاركة بعد السبعينات، خاصة عند انطلاق عمليات الثورة الزراعية، ويبدو أن هذه الأخيرة هي قضية الحزب بالدرجة الأولى، لكنه لم يستطع تبنيها، فتبنتها الدولة (كتنظيم)

على أن يشاركهما في التحضير لهما وانجازها، ومن ذلك مثلا :

مشاركة ممثل الحزب ومنظماته الجماهيرية في لجنة الطعن الولائية التي انشئت كهيئة قضاء استثنائي خاصة بالنظر في المنازعات المتعلقة بالتأميم والاستفادة في مجال الثورة الزراعية. (1)

يضاف الى ذلك دوره في الانتخابات البلدية والولائية وتحديد طبيعة المشاركة المذكورة انعكاسا لما هو مطبق على مستوى القمة، فقد سبق أن ذكرت عند الحديث عن علاقة التكامل بين الحزب والدولة على المستوى المركزي بأن الاهتمام ببناء الدولة وتنظيمها بالدرجة الاولى كان من نتائجه النهائية أن جهاز الدولة هو الذي احتوى الحزب، ومنذ أصبح الحزب في المرتبة الثانية، يقتصر دوره على "المشاركة بدل "القيادة"، وهو المسار الذي اتخذته أيضا علاقة الحزب بالدولة على المستوى المحلي الولائي.

ومن حيث الاهتمام بالتنسيق بعد الاصلاح الاداري الولائي، ينص ميثاق الولاية على أن "اللامركزية

---

1 - أنظر الأمر 71 - 73 المؤرخ في 8 / 11 / 1971 والمتضمن ميثاق والقانون الثورة. ج. ر عدد 97، 1971. وكذلك الأمرين 72 - 107 - 72 108 الصادرين بتاريخ 2/6/1972 ويتعلقان بالهيئات المختصة بالمهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى البلدية والولاية ج. ر. عدد 51، 1972.

.../...

وتوزيع السلطات يتطلب تقاضا مستمرة من قبل هيئات الحزب والسد ولة، وعلاقة متينة ما بين الوالي وهيئات الحزب وجاهير الولاية. (1)

ومن أجل ذلك، تقرر إشراك الحزب في نشاطات أحد التنظيمات الادارية بالولاية، الا وهو المجلس التنفيذي الولائي، بهدف المساهمة في القرارات والتدابير المتخذة على هذا المستوى من جهة، والتنسيق بين مهام الادارة و الحزب، وتمهيدا لدور هذا الأخير في مجال التنشيط والرقابة والتوعية من جهة أخرى.

ومن النواحي القانونية والتنظيمية والعملية، تجسد ذلك من خلال النصوص المنظمة للمجلس التنفيذي الولائي في نفسه، خاصة المرسوم 70 ـ 83 الصادر في 12 يونيو 1970 ويتضمن تنظيم المجلس التنفيذي الولائي، حيث أدخلت المادة 16 منه كلا من المحافظ الوطني للحزب ورئيس القطاع العسكري في اشغال ونشاطات المجلس المذكور، ومما جاء فيها :

" يشارك رئيس قطاع الجيش الوطني الشعبي ومسؤول الحزب على مستوى الولاية في اجتماعات المجلس التنفيذي ويساهمان في أشغاله".

---

1 ـ ميثاق الولاية ص 519.

تم الغي هذا المرسوم بموجب المرسوم 79 - 141 الصادر في 1979/9/8 حيث تقضي المادة 23 منه بأن "يحضر اجتماعات المجلس التنفيذي مسؤول الحزب على مستوى الولاية، ورئيس قطاع الجيش الوطني الشعبي، ويشارك هذان الأخيران في أشغاله". وعليه، فإن هذه الوضعية التنظيمية للمجلس التنفيذي الولائي، لاسيما دور كل من ممثلي الحزب والجيش به، تستدعي إبداء الملاحظات الهامة التالية :

1 - أن اشتراك رئيس القطاع العسكري في أشغال المجلس التنفيذي الولائي يرجع إلى الدور الذي يضطلع به الجيش في الحياة السياسية العامة للبلاد، والوضعية الخاصة التي يتميز بها الجيش في الجزائر، حيث يشارك في عمليات البناء والتنمية، وفي مشاركة معترف له بها على المستويين المحلي والوطني، وهذا علاوة على دوره التقليدي.

2 - أما بالنسبة لممثل الحزب على مستوى الولاية، ممثلا في شخص المحافظ الوطني للحزب، فيمكن أن يفهم من عبارات : يحضر - يشارك - يساهم في أشغال المجلس التنفيذي أن له، وكذلك لرئيس القطاع العسكري، صوتا تداوليا يعبر بمقتضاه وفي إطار عملية التكامل والتنسيق عن انشغالات الحزب وآرائه في المسائل التي تهم الولاية، وذلك بصوت رأي استشاري على الأقل، وهذا في حد ذاته يعني عدة أشياء :

أ – أن هذا الاشتراك أو المساهمة في نشاط المجلس التنفيذي يعتبر الوسيلة أو الاطار المفضل ، ان لم تكن الوحيدة ، للتوصل الى عملية التنسيق والاشراف الحسن في النشاطات والسياسات الادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالولاية .

ب – أن حضور المحافظ الوطني للحزب اجتماعات المجلس التنفيذي الولائي واشتراكه ومساهمته في أشغاله بشكل منتظم ومستمر يعني أنه أصبح عضوا عاملا بالمجلس المذكور(1) وذلك بالرغم من عدم كونه موظفا إداريا أو رجل إدارة كالمديرين المكونين للمجلس والذين يباشرون مهامهم تحت إشراف الوالي وما يمكن أن يفوض لهم من صلاحيات هي في الأصل من صلاحياته . إن صفة العضو العامل هذه تتمثل في أن التمتع بالحق أو الصوت التداولي لا يمنح أساسا الا لمن يعترف له بحق العضوية الكاملة ، وهو ما يستنتج من نص المادتين المذكورتين .

---

1 – وهو ما ذهب اليه أيضا الدكتور أحمد محيو بقوله : ان اشارة المادة 16 من المرسوم 70 – 83 السابق ذكره الى أن هذين المسؤولين يشاركان في أعمال المجلس التنفيذي تتضمن كما يبدو تمتعهما بحق التداول كبقية الأعضاء الآخرين ، انظر كتابه محاضرات في المؤسسات الادارية ، مرجع سابق ص 260 .

.../...

وتحقق هذه العضوية لممثل الحزب، يتحقق أيضا احتواء الادارة ممثلة في المجلس التنفيذي لممثل الحزب، وتتحقق بذلك أيضا تبعية الحزب للادارة، خاصة في ظروف ومعطيات ما قبل 1976، أو بالاحرى ما قبل المؤتمر الرابع للحزب، (حيث أعاد الحزب مكانته الحقيقية)، لاسيما اذا أخذنا بعين الاعتبار المركز السياسي والاداري القوي الذي يحتله الوالي بوصفه ممثلا للدولة (الحكومة) على مستوى الولاية ورئيسا للمجلس التنفيذي الولائي على النحو السابق بيانه، وكذلك الوسائل القانونية والمادية التي يتوفر عليها. ويمكن الوقوف على ذلك من خلال تسيير أعمال المجلس التنفيذي نفسه الذي أصبح المحافظ الوطني للحزب عضوا به والذي يعمل في حدود ذاته تحت إشراف الوالي، فهو الذي يدعوه للانعقاد. ويفتتح الجلسة ثم يعطي الكلمة للأعضاء بمن فيهم المحافظ الوطني للحزب ورئيس القطاع العسكري (بعد التسليم بعضويتهما) والذان يجب عليهما على الأقل احترام توجيهات الوالي ودوره التنسيقي أثناء أشغال الاجتماع، حيث تحدد أسسه طبقا لميثاق وقانون الولاية. مهمة التيسير [illegible] والتوفيق بين وجهات نظر أعضاء المجلس التنفيذي والتنسيق بين نشاطاتهم بهدف الوصول الى وحدة في الفكر والعمل.

.../...

وعلى أية حال ، يمكن الوقوف على الدور الذي يقوم به المحافظ الوطني للحزب في اطار عملية التكامل والتنسيق بين مهام الحزب والادارة من خلال المواضيع الواردة في جدول أعمال الاجتماع والمطروحة للدراسة والنقاش ، سواء من خلال الاجتماعات التنسيقية الدورية التي نص عليها توجيه 26 فبراير 1966 ، والذي بقي ساري المفعول قانونا ، أو داخل المجلس التنفيذي الولائي ، الذي جاء كصيغة للتنسيق على النحو السابق بيانه ، والذي أصبح فيه لممثل الحزب صوت تداولي ، وذلك أن الالتقاء من مركز الولاية السياسي الحساسي ، باعتبارها المستوى الذي تتبلور فيه الاحتياجات المحلية ويتم التخطيط لها بمشاركة جميع الهيئات السياسية والادارية ، وعلى مستواها أيضا توضع الترتيبات النهائية والعملية لتنفيذ القرارات والتوجيهات الصادرة من الادارة أو السلطة المركزية ، وأخيرا تجري على مستواها الاجتماعات المقررة لشرح التوجيهات السياسية الهامة ، الصادرة عن القيادات المركزية .

وعلى كل ، فان دوري المحافظ الوطني للحزب والوالي التنسيقيين في هذه الاجتماعات يختلفان من الناحية العملية بحسب طبيعة برنامج جدول الأعمال محل الاجتماع .

فاذا كان هذا الجدول متعلقا بمسائل ذات أبعاد فنية تقنية وادارية ، فان الوالي هو الذي يسبق بالتدخل

وأخذ الكلمة ليفسح المجال بعد ذلك لغيره، فصبي مقدمتهم المسؤولين الاداريين والتقنيين، ليتدخل بعد ذلك المحافظ الوطني للحزب، لابداء ملاحظات واستفسارات حول مسألة معينة. ويكون هذا عادة في الاجتماع التنسيقي الذي يجري في شكل اجتماع المجلس التنفيذي الولائي، الذي يحضر الوالي جدول أعماله بالاشتراك مع الأعضاء الاداريين والتقنيين الآخرين.

أما اذا انعقد الاجتماع بين المحافظ الوطني للحزب والوالي ومساعديهما الأقربين تطبيقا لما نص عليه منشور 26 فبراير 1966 السالف الذكر، خاصة اذا أدرج جدول الأعمال على المسائل الفكرية والايديولوجية والسياسية والاجتماعية، أو الاجتماعات الخاصة بالتعبئة وشرح هذه المسائل، وتحضير الجو المناسب لتطبيق القرارات المعالجة لها، فان المحافظ الوطني للحزب، هو الذي يتدخل الأول عادة، بل ويوجه المناقشات الجارية حول المسائل المذكورة وتنسيقها.

ومن الأمثلة عن اجتماعات المجلس التنفيذي الولائي ومساهمة ممثل الحزب في أشغاله، اجتماع المجلس التنفيذي لولاية تامنغست المنعقد تحت رئاسة الوالي بتاريخ 1980/12/27 الخاص بالتحضير للأسهار (الملتقى) التاسع عشر، فكان محافظ الحزب رابع شخص

.../...

يتدخل في الاجتماع المذكور (حيث تمنى النجاح لهذه التظاهرة وقال :
أنها مناسبة وسيلة إتصال انسانية تربط بين الجزائر وسكان الدول المجاورة، وهذا يشرف الجزائر وأهلها) .[1]

وفي مناسبة أخرى قبلها كان ممثل الحزب المخضرم الثالث المتدخل في اجتماع المجلس التنفيذي الولائي لولاية تامنغست المنعقد بتاريخ 1979/10/23.
(وتمثل تدخل في شكل استفسار وطلب توضيح عن التدابير المتخذة بخصوص المناصب الشاغرة بسلك التعليم، وكذلك في الاستفسار عن أسباب تأخر إنجاز وبناء مقر وسطلبة عين صالح) .[2]

غير أن الملفت للانتباه بخصوص عملية التنسيق والتكامل التي تتم من خلال طريقة عمل المجلس التنفيذي وتنظيمه الصيغة التي أتى بها المرسوم 83 ـ 545 السابق ذكره بالنسبة للمجلس المذكور، حيث أبقى على صيغة تنظيمه طبقا للمرسوم 79 ـ 141 السابق ذكره أيضا، بل وتطويرها، حيث نصت المادة الثالثة منه :

---

1 ـ ولاية تامنغست محضر رقم 80/14 بتاريخ 1980/11/27.
2 ـ ولاية تامنغست محضر رقم 79 /5603 بتاريخ 23/10/ 1979.

.../...

" يحضر أمين المحافظة ورئيس قطاع الجيش الوطني الشعبي ورئيس المجلس الشعبي الولائي شخصيا اجتماعات المجالس التنفيذي الولائي ويشاركون في اشغاله ."

فاذا كانت فكرة احتواء المجالس التنفيذي الولائي للمحافظ الوطني الحزب مقبولة بناء على عضوية هذا الأخير بالمجالس المذكورة في فترة السبعينات، فانها لم تعد كذلك في الثمانينات بالاستناد الى معايير ما قبل منتصف 1980 أو بالأحرى معطيات ما قبل المؤتمر الرابع للحزب.

وعليه، وبالنظر المركز الذي أصبح يحتله الحزب، فان التفسير الوحيد الذي يمكن أن يعطى للابقاء على مشاركة أمين المحافظة كممثل الحزب على مستوى الولاية في أشغال المجالس التنفيذي الولائي، هو العمل على تحديد وتنوع المستويات التي يلتقي فيها نشاط الحزب والادارة وعلى تدعيم وكذلك ممثلي الشعب، ولا أدل على ذلك من إضافة إشراك رئيس المجلس الشعبي الولائي في اشغال المجلس التنفيذي الولائي . (1)

وتبعا، فان وجود ممثل الحزب أو نائبه وكذا رئيس المجلس الشعبي الولائي - في التنظيمات الادارية كعنصر مشارك ومساهم في هذه الاجتماعات وكذلك في الاجتماعات

---

1 - رأي خاص.

...../...

التنسيقية التي تجري خارج أجهزة الولاية، تتم دون شك من الاهتمام بضرورة مساهمة الحزب ومشاركته من قريب أو بعيد في عمليات التنمية في كافة المجالات والمساعدة على تنفيذها، إذ بموجب هذه المشاركة يمكن التعرف أكثر على جوانب أو بعض جوانب المشاكل التي تواجه تطبيق المهام والعمليات ذات الصبغة السياسية الحاسمة، كمهمة الثورة الزراعية مثلا، وغيرها من العمليات الأخرى والقضايا ذات الطابع السياسي والاجتماعي ...... الا أن الحزب مع ذلك - وفي اطار عملية التنسيق والتكامل - لم يستطع في الفترة ما قبل 1979 بلوغ درجة التأثير المرتقبة على الادارة، ذلك أن عملية التنسيق والتعاون التي تتم من داخل الجهاز الاداري أكدت دائما رجحان كفة الادارة على مستوى الولاية بالنظر للوسائل والامكانات المادية والبشرية التي تتوفر عليها الادارة دون الحزب.

وخلاصة القول بالنسبة لهذا الباب هي :

أن عملية التنسيق والتكامل بين المهام الادارية والمصالح والتنظيمات الادارية المحلية منها والوطنية العاملة على المستوى المحلي الولائي وبين المهام السياسية للحزب ومنظماته الجماهيرية، وبالنظر لتوسع وضخامة مهام التنظيمات الادارية بما يتناسب وأهداف التنمية المحلية، وبالنظر لظهور معطيات جديدة منذ 1976 بصدور الميثاق الوطني والدستور، ومن أهمها إعادة بعث الحزب وتبلور دوره في

التخطيط والتوجيه والتنشيط والمراقبة والتنسيق ، أقول ، أن عملية التنسيق والتكامل لم يعد بالامكان الوصول بها الى درجة موضوعية وفعالة من حيث التنظيم ، الا باجراء تغييرات وتحولات على الاطار التنظيمي الهيكلي والوظيفي الذي كانت تتم من خلاله عملية التنسيق المذكورة .

وعليه ، وتماشيا مع ما يفرضه واقع الحال ، أصبح من الضروري وضع إطار تنظيمي جديد يتناسب مع وضعية كل من الحزب والادارة (والدولة بشكل عام) تتجسد فيه علاقة التكامل المنصوص عليها في كل من الميثاق الوطني والدستور ، يمكن من خلاله أيضا تجنب ما حدث زمنه ، وأنه لا يمكن لاختصاصات الحزب والدولة أن تتداخل أو تندمج في بعضها البعض ، حيث ظلا دوما متمايزان .

ومن أجل الوصول الى توفير الشروط اللازمة لضبط هذه العلاقة التكاملية عمليا ، ظهر التفكير من جديد في ايجاد إطار تنظيمي يلتقي فيه ممثلو التنظيمات المختلفة ، السياسية منها والادارية على هذا المستوى المحلي .

وبالفعل ، فقد توجت الجهود المبذولة في هذا المجال بتجسيد الفكرة السابقة وبلورتها في

.../...

إنشاء تنظيم جديد، يضم كلا من ممثل الحزب وممثلي الدولة بصفة المعينين منهم والمنتخبين ورئيس القطاع العسكري.

إن مجلس المحافظة السابقة ظهر سنة 1978، ثم ليتحول إلى مجلس التنسيق الولائي إبتداء من سنة 1979، وذلك ما وضحه وضوح الجانب الثاني من هذا البحث.

الباب الثاني

مجلس التنسيق الولائي كأسلوب جديد للتنسيق والتكامل

سبق وأشرت في موضع سابق من هذا البحث، الى أن من بين المبادئ التي يقوم عليها التنظيم السياسي والاداري الجزائري ،وتحكم علاقة التكامل والتنسيق بين الحزب والدولة ،مبدأ فصل الحزب عن الادارة (الدولة) على المستوى القاعدي والوسيط، [1] للحؤول دون تداخل صلاحياتهما واندماجهما وتراكبهما ،أو تسيب المسؤولية .ذلك ما أكده الميثاق الوطني وأعاد تأكيده الدستور (م 101) .
لكن ما هو مؤكد أيضا ،أن انشاء مجالس التنسيق البلدية والولائية ،والتي تضم ممثلين عن كل من الحزب والدولة قد جاء -كما يقول الدكتور شعبان بن أقزوح- (ليضيق المسافة الادارية بين الحزب والدولة كما هو الشأن بالنسبة للمسافة أو المجال السياسي الذي عرف على المستوى المركزي أو القمة تقاربا معتبرا .ان هذا من شأنه أن لا يمر دون خلق أو ايجاد نموذج جديد للسلطة على المستوى المحلي والذي سيكون بكل تأكيد لصالح الحزب) [2]

يتضح مما سبق ،أنه بدل التباعد بين تنظيمات الحزب والدولة على المستوى المحلي لتفادي تداخل الصلاحيات وتراكبهما ،عمل النظام الجزائري على ايجاد اطار تنظيمي يضم ممثلي التنظيمات المختلفة للجهازين المذكورين (الحزب والدولة) بهدف الوصول الى حوار مستمر حول القضايا والمسائل التي تهم كل جوانب الحياة المحلية ،والتي تتطلب عملا مشتركا من لدن أجهزة الحزب والدولة على هذا المستوى .

لكن ما هي الخلفية والاسباب السياسية والتنظيمية الكامنة وراء هذا التنظيم الجديد الذي ظهر تحت تسمية مجلس المحافظة ،

---

(1) راجع المبحث الثالث من الفصل الاول من الباب الاول .

(2) Chabane Benakezouh: la déconc. en Algerie: P: 154; .

ثم مجلس التنسيق الولائي ؟ وما هي صلاحياته ؟ وما طبيعته ؟ ذلك ما أدرسه بالتفصيل في فصول ثلاثة ، على أن أفرد الفصل الأول لنشأة مجلس التنسيق الولائي وتنظيمه ، والثاني لصلاحياته وتحديد طبيعته ، والثالث لعلاقته بغيره من الأجهزة الأخرى على المستوى المحلي .

الفصل الأول

نشأة مجلس التنسيق الولائي وتنظيمه

لنتساءل بداءة عن أصل التجربة في إنشاء مجلس التنسيق الولائي ؟ مبحث أول ، وما هو الاطار القانوني والتنظيمي الذي يباشر من خلاله صلاحياته ؟ مبحث ثان .

المبحث الأول

أصل التجربة وأسباب إنشاء مجلس التنسيق الولائي

إذا كان مجلس التنسيق الولائي كاطار تنظيمي لم يظهر الى حيز الوجود والواقع العملي في شكله الحالي الا ابتداء من سنة 1980 ، فان تبلور فكرة إنشائه في حد ذاتها سابق على هذا التاريخ ، أي منذ سنة 1978 ، وهي الفترة التي [illegible] فيها الاحتفال [illegible] بضرورة بعث الحزب واعطائه المكانة والدور الذين حددهما له الميثاق الوطني والدستور في اعداد السياسة العامة للبلاد ، وتوجيهها وتنشيطها ومراقبتها وتنسيقها ، وذلك في اطار علاقة التكامل على جميع المستويات . إذ لم يكتف بأن تعمل أجهزة الحزب والدولة في اطارين منفصلين ، بل ومتكاملين أيضا ،[1] لا سيما على المستوى المحلي الولائي .

---

(1) ولقد أردنا دائما الا ينحصر عمل كل من الحزب والدولة في اطارين منفصلين أو ربما متناقضين ، وانما أن تتظافر جهود هما =

المطلـــــب الأول

أصل التجربة ، وتبلور فكرة إنشاء مجلس التنسيق الولائـــــي

إن تعود فكرة إنشاء هيكل تنظيمي يضم ممثلي الحزب والدولة على المستوى المحلي الولائي -- وقبل أن يظهر في شكله مستقلا في مجلس التنسيق الولائي -- تعود الى الخطاب الذي ألقاه الرئيس الراحل هواري بومدين بمناسبة تنصيب المحافظ الوطني للحزب بولاية وهران بتاريخ 25 يناير 1978 ، حيث كشف عن التنظيم الجديد - أو التجربة الجديدة - الانتقالي الذي تتبلور وتتجسد فيه علاقة التكامل والتنسيق بين مختلف السلطات السياسية والادارية على المستوى المحلي الولائي ، الى أن ينعقد مؤتمر الحزب ، إنه مجلس المحافظة ، ومما جاء في الخطاب المذكور :

" والمحافظة الوطنية في هيكلها الجديد ، وبطبيعة الحال الى أن ينعقد مؤتمر الحزب الذي سيعود اليه ترسيم الهياكل الحالية بصفة دائمة أو ادخال ماقد يراه من تعديلات وتغييرات عليها تكون ضرورية ومفيدة ، أقول ، أن تشكيل المحافظة الوطنية في هيكلها الجديد سيكون من المحافظ الوطني ، ومجلس المحافظة الذي يتكون من السلطات القائمة في الولاية ، لأنه من غير المنطقي أن يبقى الوالي خارج العمل الحزبي ، منهمكا فقط في العمل الاداري ، وكذلك قائد القطاع العسكري بحكم وظيفته ، ورئيس المجلس الشعبي الولائي بحكم وظيفته كذلك ، وهؤلاء كلهم أعضاء دائمون في مجلس المحافظة ، يضاف اليهم مسؤولو المنظمات الجماهيرية الخمس في مستوى الولاية ، وهؤلاء ،

- لصالح الشعب بأكمله " . من خطاب الرئيس الراحل هواري بومدين بقصر الأمم أمام المجلس الشعبي الوطني ، بتاريخ 31 مارس 1977 . أنظر خطب الرئيس بومدين من 31 مارس 1977 الى 28 نوفمبر 1978 نشر وزارة الاعلام والثقافة ، 1978 ، ص 34 .

لابد أن يصبحوا في المستقبل أعضاء دائمين في مجلس المحافظة ، زد على ذلك عددا من النواب المنتخبين ..." ويضيف قائلا :

"هذا هو الذي ما سيكون عليه الهيكل الجديد للمحافظة ، ونعتقد أنه سيضمن حدا كبيرا من ديمقراطية العمل ، ويجند عددا كبيرا من المناضلين والمسؤولين الذين يتمتعون بالسلطة لمواجهة مختلف القضايا على مستوى الولاية" . ثم يضيف :

"وهذا هو نفس التنظيم الذي سيطبق في مستوى الدائرة والبلدية ، حيث ستكون المجالس صورة طبق الأصل من مجلس المحافظة ، حتى تلتقي كل السلطات وكل المسؤولين والمناضلين الذين يتحملون مسؤوليات ، سواء بالنسبة للعمال ، أو بالنسبة للشباب ، أو في ميادين العمل الاداري ، وغير ذلك ، مما يضمن توحيد الجهود وتنسيقها ، وبهذا نكون قد أوجدنا تنظيما خاصا بتسيير الدولة وما قد ينشأ من مشاكل سواء في المجال الاقتصادي أو غيره . وهي خطوة جديدة في التنظيم ستبقى سارية المفعول الى أن ينعقد المؤتمر الذي سيبدي رأيه بالنسبة لهذا التنظيم وبالنسبة لكل الهياكل" (1)

وتبعا ، وبالنظر لأهمية هذا التنظيم التجديدي في تقنين علاقة تنظيمات الحزب بتنظيمات الدولة على المستوى المحلي الولائي ، إعتمدت فكرة إنشاء المجلس المذكور بعد المؤتمر الرابع لحزب جبهة التحرير الوطني الذي كان مرتقبا حينها ، مع إدخال بعض التعديلات ، وتم تكريسها وتجسيد ما ينصوص لاحقة ، وذلك بالاستناد الى المادتين 119 و 120 من القانون الأساسي للحزب ونظامه الداخلي ، في صورة تنظيم جديد يعمل تحت اشراف أمين المحافظة ، انه مجلس التنسيق الولائي الذي أنشئ بموجب التعليمة 1639 ، الصادرة عن الامين العام للحزب بتاريخ 15 سبتمبر

---

(1) أنظر خطب الرئيس هواري بومدين ، المرجع السابق ، ص 69 ، 70 .

سنة 1979، حيث جاء فيها :

" طبقا للمادة 120 من القانون الأساسي للحزب، فان النظام الداخلي الذي صادقت عليه اللجنة المركزية في دورتها الاولى يقضي بانشاء هياكل للتنسيق في مستوى البلديـة والولايـة :

وتستجيب هياكل التنسيق البلدية والولائية لما ورد في المادة 119 من القانون الأساسي للحزب، وهو ينص على أن تنسيق النشاطات بين أجهزة الحزب والدولة المكلفة بتنفيذ سياسة الحزب تطبيقا للميثاق الوطني، أمر حتمي يتجسد عن المبدأ السياسي الذي يقضي بوحدة القيادة في البلاد ." (1)

غير أن ما تجب ملاحظته، هو أن مجلس التنسيق، من حيث المفهوم والتعريف، وسواء تحت تسمية مجلس المحافظة أو مجلس التنسيق الولائي ظهر أول ما ظهر على أنه تنظيم يندرج ضمن التنظيم العام للحزب فقط، وهو ما يستفاد من كلمة الرئيس الراحل هواري بومدين بمناسبة التنصيب المذكور، لا سيما عبارة " ان تشكيل المحافظة الوطنية في هيكلها الجديد سيكون من المحافظ الوطني للحزب ومجلس المحافظة الذي يتكون من السلطات القائمة في الولاية، لأنه من غير المنطقي أن يبقى الوالي خارج العمل الحزبي " . وكذلك الأمر بالنسبة للتعليمة 1639، حيث تعرف مجلس التنسيق بأنه : " هيئة سياسية قاعدية، تعمل ضمن التنظيم العام لحزب جبهة التحرير الوطني ." (2)

---

(1) البند الاول من التعليمة 1639، النشرة الداخلية للحزب، عدد نوفمبر 1979. وقد استندت الى المادتين 119 و120 من القانون الاساسي للحزب المصادق عليه من قبل المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979، وعدلتا بموجب المادتين 125 و126 من القانون الاساسي للحزب المصادق عليه من قبل المؤتمر الاستثنائي للحزب المنعقد في جوان 1980، ثم ألغيتا بموجب المادة 127 من القانون الاساسي للحزب المصادق عليه من قبل المؤتمر الخامس للحزب، المنعقد في ديسمبر 1983 حيث جاء فيها " انطلاقا من وحدة القيادة في البلاد، تحدد اللجنة المركزية كيفيات المراقبة والتنسيق بين الأجهزة التنفيذية للحزب والدولة، التي تعمل في اطارين منفصلين وبوسائل مختلفة لبلوغ أهداف واحدة . حزب جبهة التحرير الوطني، نشر وتوزيع قطاع الاعلام والتنشيط، وحدة ابن بولعيد، 1984.

(2) الفقرة الثالثة من البند الأول .

وعلى خلاف ذلك، يعتبر قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية أكثر وضوحا من حيث التعريف، اذ تنص المادة الرابعة (1) منه: "تعتبر هذه المجالس هياكل تنسيقية تعمل ضمن التنظيم العام للحزب والدولة" (2)

فبالرغم من النص على مجالس التنسيق في النظام الداخلي للحزب، فانها لا تعتبر أجهزة سياسية ادارية تابعة في تصرفاتها للحزب وحده، بل للحزب والدولة في ذات الوقت، وهذا تجسيدا للأفكار والأهداف الواردة في كل من الميثاق الوطني والدستور، والتي تشكل بذاتها أسانيد وخلفيات سياسية وتنظيمية لانشاء مجالس التنسيق، وذلك موضوع المطلب الموالي.

المطلب الثاني

أسباب انشاء مجلس التنسيق الولائي

لقد جاء تأسيس واعتماد مجلس التنسيق الولائي كهيكل تنسيقي وسيط، انطلاقا من مجموعة من المعطيات والخلفيات التنظيمية يمكن إجمالها في العناصر والأفكار التالية:

1- أنشىء مجلس التنسيق الولائي بهدف إيجاد صيغة وإطار جديد للتنسيق بين مختلف أوجه النشاط والعمل السياسي والاداري على المستوى المحلي "الولائي"، والقضاء على وضعية التقابل والتباعد، اللتان كانتا سائدتين بين ممثلي الحزب وممثلي الدولة في أغلب الأحيان على هذا المستوى، وذلك بسبب عدم وجود إطار قانوني تنظيمي واضح المعالم، تعمل ضمنه تنظيمات الحزب والدولة، مع ملاحظة أن إنشاء المجلس التنفيذي الولائي قد لطف الى حد ما من وضعية التقابل المذكورة، وذلك على النحو السابق بيانه في الفصل الثالث من الباب الأول.

غير أن هذا الاطار أصبح هو الآخر غير كاف وغير ملائم بالمقارنة مع الأوضاع والمعطيات المستجدة واستكمال بناء مؤسسات الحزب والدولة - خاصة فكرة أولوية الحزب - وعليه، وتماشيا مع مايفرضه واقع الحال، أصبح من الضروري التفكير في ايجاد اطار تنظيمي جديد للتنسيق والتكامل، فكان أنشاء

---

(1) حزب جبهة التحرير الوطني، مقررات الدورة الرابعة للجنة المركزية من 29 الى 31 ديسمبر 1980، النشرة الداخلية للحزب، عدد شهر يناير 1981.

(2) الباب الثالث من النظام الداخلي للحزب المصادق في الدورة الاستثنائية=

مجلس التنسيق الولائي في شكله الحالي ،بعد أن عرف بمجلس المحافظة .
فمن هذه الزاوية ،أتى إنشاء المجلس المذكور استجابة لكثير من الانشغالات ،منها سد الفراغ القانوني التنظيمي في ميدان التنسيق بين الهياكل أو التنظيمات السياسية والادارية على المستوى المحلي الولائي ،بعد أن ثبت عدم كفاية التنظيم السابق بيانه في موضع سابق من هذا البحث .

2 ـ جاء المجلس المذكور لترسيخ فكرة تواجد الحزب في كل ميادين النشاط على المستوى المحلي ،وليعطيه ـ من حيث الجانب التنظيمي وبالاشتراك مع الدولة ـ هيكلا وسيطا للعمل في اطار علاقة التكامل . إذ يستطيع الحزب من خلاله مباشرة صلاحياته في التوجيه والتنشيط والرقابة ،وكذا اعطاء الفعالية لدراسة الاوضاع والمسائل التي تهم الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ،واتخاذ القرارات الملائمة والمناسبة لها .

3 ـ لقد أتى إنشاء مجلس التنسيق الولائي لتأكيد مبدأ أولوية الحزب وتفوقه ،واعطائه مكانته القيادية الحقيقية في مجال التوجيه والتنشيط والتنسيق والرقابة . ويتضح ذلك من عدة جوانب :فقد أنشئ بموجب تعليمة صادرة عن الامين العام للحزب، كما نص على تكوينه الهيكلي في النظام الدخلي للحزب ، ومن ذلك أيضا تحديد صلاحياته بمقتضى قرار صادر عن اللجنة المركزية للحزب، وأخيرا اسناد رئاسته لأمين المحافظة العضو في قيادة الحزب ، (اللجنة المركزية للحزب) .

4ـ أن من أهدافه وضع حد لتداخل الصلاحيات بين أجهزة الحزب والدولة على المستوى المحلي ، وفي حالات تجاوز السلطة التي كانت تحدث سابقا ،وهو مالا يخدم الصالح العام ،بل كثيرا ما كانت هذه الوضعية سببا في عرقلة أنشطة ومهام تنظيمات الجهازين المذكورين على المستوى المحلي الولائي .

(= للجنة المركزية للحزب في 29 جوان 1980 ،نشر مطابع الحزب وحدة ابن بولعيد ، 1981 .

5 ـ أن إحداث هذا المجلس قد أتى ليدعم مبدأ اللامركزية ويعطيه بعده وعمقه السياسيين ،علاوة على مفهومه الاداري • إذ تباشر من خلاله العديد من صلاحيات وسلطات الحزب، وتنتعش مجالات تدخله، وكذا اعطاء الفعالية والبعد السياسيين للقرارات الادارية المتخذة، وهي قرارات تهم الحياة المحلية بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية • وفي نفس السياق دائما ـ أي تدعيم اللامركزية ـ أنشئ المجلس المذكور أخذا بعين الاعتبار إتساع الرقعة الجغرافية للمجموعات المحلية نفسها، وتعدد الهياكل والتنظيمات مختلفة النشاطات المتواجدة على هذا المستوى، مما يجعل من الأهمية بمكان البحث عن إطار جديد للتنسيق والتكامل والانسجام، بعد ظهور عدم كفاية النظام السابق وعدم كفاية مباشرة صلاحيات الوصاية الادارية وحدها •

6 ـ يعتبر اعتماد التنظيم الجديد ،المتمثل في مجلس التنسيق الولائي انعكاسا لمبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة المطبق على المستوى المركزي • فطبقا للنصوص الأساسية المنشئة والمنظمة لمجالس التنسيق البلدية والولائية يعد تنسيق النشاط بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة أمرا حتميا ،ينجر وينبع من المبدأ الأساسي الذي يقضي بوحدة القيادة في البلاد [1] •

وبالفعل ،فقد تجسد ذلك تنظيميا في تأسيس وتنصيب المجالس المذكورة، والتي تشكل أطرا تنظيمية تتبلور فيها وحدة العمل بين الحزب والادارة،وتتجسد فيها علاقة التكامل والانسجام بين مهام الهيئات الحزبية والهيئات التنفيذية، بهدف إنجاح المشاريع المحلية المختلفة للتنمية • وفي هذا المجال يقول الدكتور شعبان بن أقزوح :

---

(1) أنظر المادة 19 من القانون الاساسي للحزب لسنة 1979 المعدل ،والمادة 126 المعدلة من القانون الاساسي للحزب لسنة 1980 ،والفقرة الثانية من =

(إذا كان هناك تطابق على مستوى القمة بين الحزب والدولة ،فانه يجب أن يكون هناك فصل على المستوى القاعدي وعلى المستويات الوسيطة ، طبقا لما ينص عليه الميثاق الوطني من أن هياكل الحزب والدولة تعمل في اطارين منفصلين وبوسائل مختلفة ... ويضيف :

غير أنه ظهر مؤخرا اعتماد نظام جديد ،مدد بمقتضاه التطابق المذكور الى القاعدة ـ ويقصد بذلك مجلس المحافظة الذي أصبح مجلس التنسيق الولائي ـ بهدف الوصول الى قرارات متفق عليها من قبل الحزب والدولة) .(1)

وعلى مستوى آخر ،فقد كان ذلك هو أيضا الاتجاه الذي انتهت اليه أعمال اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب ، ومما جاء فيها :

" ....ان النصوص القانونية التي تضبط سير هذه المجالس جاءت كنتيجة لما أبدته الهيئات القاعدية من آراء واقتراحات ، اعتمد فيها على تجربة المجالس السابقة التي كانت تحكمها التعليمة 1639 ، هذه النصوص تهدف أساسا الى تجسيد مبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة على المستوى المحلي ، وبعث الانسجام بين الهيئات الحزبية والهيئات التنفيذية من أجل انجاح الـ... المشاريع المحلية المختلفة " .(2)

-من البند الأول من التعليمة 1639 ،والمادتين 74 ، 75 من النظام الداخلي للحزب ، والمادة 127 من القانون الأساسي الجديد للحزب المصادق عليه من قبل المؤتمر الخامس للحزب سنة 1983 .

1) Chabane BENKEZOUH : La déconc. en Algérie P ... 152

(2)حزب جبهة التحرير الوطني ،اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب ،الجزء الثاني : القضايا التنظيمية ،ص10 .

ومن ذلك أيضا :

"أن تأسيس مجالس التنسيق البلدية والولائية يهدف بالدرجة الأولى الى دراسة وفاعلية التسيير والانتاج والتقييم الذهني للمشاريع ... ومن فوق ذلك تجسد مبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة على المستوى المحلي". (1)

بل أكثر من ذلك ، فقد كان من بين اقتراحات الهيئات القاعدية للحزب على مستوى المحافظات الى المؤتمر الخامس للحزب ، الاستغناء عن مجالس التنسيق نهائيا ، وتعويضها بمجالس المحافظات حسب النظام القديم ، مع اعتبار أمين المحافظة مندوبا للقيادة السياسية في مستوى الولاية يمثل وحدة الحزب والدولة . (2)

غير أنه مع وضوح هذه الافكار ، فانه يجب التحفظ بشأنها . فوحدة القيادة المذكورة على المستوى المحلي لا يمكن أن تكون مطابقة لما هو مطبق على المستوى المركزي ، والمتمثل في كون الامين العام للحزب ورئيس الجمهورية شخصا واحدا ، لأن هذه الوحدة في القمة الهدف منها هو منع ازدواج السلطة وانقسامها بالنسبة لقيادتي الحزب والدولة ، على النحو السابق بيانه في الفصل الاول من الباب الأول . أما على المستوى المحلي ، فالهدف من الوحدة المذكورة هو تحقيق إعطاء الفعالية والسرعة لعمليات تنفيذ السياسة العامة للبلاد ومشاريع التنمية المحلية ، وذلك بتحويل جزء كبير من صلاحيات الحزب والدولة على المستوى الولائي إلى مجلس التنسيق الولائي ، للعمل بشكل جماعي بدل الطريقة العمل الفردي .

وعليه ، فان الوحدة المقصودة هنا هي : وحدة التصور والعمل ، دون الوصول الى توحيد قيادتي الحزب والدولة على هذا المستوى في شخص أمين المحافظة . (3)

---

(1) حزب جبهة التحرير الوطني ، اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب ، الجزء الثاني : القضايا التنظيمية ، ص 46 .

(2) نفس المرجع ، الجزء الاول : القضايا السياسية ، ص 64 ، وكان ذلك من اقتراح محافظتي جيجل ووهران .

(3) استنتاج ورأي شخصيان .

7 ـ يضاف الى ذلك كله ، أن من أسباب وأعداف إنشاء مجلس لمجن

التنسيق الولائي " ترسيخ مبدأ أ وأسلوب العمل الجماعي " . فهو ـ كما تقضي بذلك المادة الخامسة من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق ـ جهاز تكون داخله علاقة أجهزة الحزب والدولة روابط موضوعية ود يمقراطية بين مختلف السلطات السياسية والادارية المحلية . وهو ما من شأنه أن يوفر الظروف المادية والموضوعية لمواجهة المشاكل التي تظهر أثناء الممارسة والعمل اليومي ، وفي المشاكل التي تتطلب عملا مشتركا بين هياكل الحزب والدولة ، وكذلك العمل على الوصول الى وتيرة الاستخدام العقلاني الأمثل للوسائل والامكانات المتوفرة لتحقيق أهداف مشاريع التنمية على المستوى المحلي المذكور ، وفي ذلك ترسيخ لأسلوب العمل الجماعي والقيادة الجماعية . وهو مبدأ ظهر عبر المراحل التاريخية المختلفة للثورة الجزائرية ، قبل الاستقلال وبعده . وهو أسلوب لمباشرة المهام السياسية والادارية ، ومنها مهمة أو وظيفة التنسيق ، وذلك الى جانب مبدأ وحدة القيادة (وحدة القيادة الادارية القائم على السلطة الرئاسية) ، والذي ظهر أنه لم يعد كافيا وحده ومتناسبا مع ضخامة الاجهزة والمهام الادارية ، وكذلك لنجح مبدأ المشاركة الجماعية في التسيير المعتمد في بلادنا . (وأكتفي منا بذكر المبدأ فقط وأترك التفصيل في ذلك لحينه) .

وفي هذا المقام يقول الدكتور شعبان بن أقزوح :

1) [illegible]

Dans le système algérien, la coordination instituée n'implique pas qu'un seul personnage nommément désigné soit responsable exclusivement d'une structure, elle ne consiste pas en la coordination par un seul homme des activités exercées en hiérarchie, elle s'inscrit à lire les textes, dans le cadre d'une collégialité qui fasse au total aboutir à une démarchation vis à vis des catégories

.../...

juridiques ou idéologiques classiques et concrétiser l'ethique socialiste. Les conseils de coordination apparaissent comme des structures collégiales destinées à pallier l'insuffisance de la coordination individuelle qu'ils m'ecartent pas a demeurant: ils la completent " (1)

مما تقدم ، أخلص الى القول : أن التنظيم الجديد المستحدث والمتمثل في مجلس التنسيق الولائي ، كان نتيجة طبيعية ، واستجابة وانعكاسا للاوضاع التي عرفتها عملية تنظيم علاقة الحزب بالدولة على المستوى المركزي ، وذلك على ضوء المعطيات السابق ذكرها في الباب الأول من هذا البحث، منذ المؤتمر الرابع لحزب التحرير الوطني ،وبعد ثبوت عدم كفاية الاطار القديم لتنظيم علاقة التكامل والتنسيق والانسجام ،بدء بتوجيه 26 فبراير 1976، الى النظام المتبع بالمجلس التنفيذي الولائي .

ولعل ما هو جدير بالملاحظة، أن مهمة تنظيم مجالس التنسيق البلدية والولائية ،وتحديد صلاحياتها وكيفية مباشرتها مهامها ، قد أسندت للجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني ،وهو ما نصت عليه المادة 127 من القانون الأساسي للحزب المعدل سنة 1983، والمواد من 79 الى 84 من النظام الداخلي للحزب،وأخيرا قرار اللجنة المركزية للحزب (في دورتها الرابعة) المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية. ذلك ما سأوضحه بالتفصيل في مباحث ثلاثة متتالية، تحت عناوين : تنظيم مجلس التنسيق الولائي ، وصلاحياته وتحديد طبيعته .

(1) Chabane BENAKEZOUH : La déconcentration. en Algérie P/ 1-3.

المبحث الثاني

تنظيمه وتسييره

تشير دراسة الجانب التنظيمي لمجلس التنسيق الولائي بداءة التساؤل حول تركيبته البشرية ، وتنظيمه الهيكلي ، وكذا طريقة عمله ؟
لذلك أجد من الضروري والمفيد دراسة وبيان الاطار القانوني التنظيمي الذي يباشر فيه هذا المجلس الصلاحيات والمهام المسندة اليه بموجب النصوص ،في إطار علاقة التكامل والتنسيق السابق ذكرها .
ذلك ما سأبينه بالتفصيل في المطلبين التاليين :

التركيبة البشرية ، الهيكلة والتسيير .

المطلب الأول

التركيبة البشرية

يتألف مجلس التنسيق الولائي من ممثلي الهيئات

الرئيسية على مستوى الولاية ، وفي الهيئات والتنظيمات المدعوة للمشاركة في جهود التنمية الهادفة على هذا المستوى ، وفي الاعداد لمخططات التنمية ومتابعة تنفيذها .
ويضم المجلس المذكور ممثلين لكل من الحزب والادارة والمجالس والمنظمات الجماهيرية ، وهم الأعضاء الذين نصت عليهم التعليمة 1639 السالفة الذكر (الفقرة الأولى من البند الثاني) وحددتهم المادة 79 من القانون المتضمن النظام الداخلي للحزب حيث جاء فيها :

" يتألف مجلس التنسيق الولائي من :
أمين المحافظة ، الوالي ، قائد القطاع العسكري ، رئيس المجلس الشعبي الولائي ، نواب الولاية ، أعضاء مكتب المحافظة ، أعضاء المجلس التنفيذي الولائي ، منسقي المنظمات الجماهيرية على المستوى الولائي . "

وعلاوة على هؤلاء الأعضاء الدائمين ، يمكن للمجلس - طبقا للتعليمة 1639 - أن يشمل أعضاء اضافيين ، وذلك بأن يضم الى اجتماعاته الموسعة مساعد ومندوب القسمة الحزبية ، والنائب العام بالمجلس القضائي .
كما يمكن لرئيس المجلس أن يدعو عن طريق السلم الاداري كلما دعت الضرورة ، المسؤولين عن القطاعات الأخرى ، كالصحة والأمن والتربية وغيرهم لحضور اجتماعات المجلس كلما تعلق الأمر بدراسة الوضعية في القطاعات التي يشرفون عليها .

.../...

وعليه ، فإن التركيبة البشرية المذكورة تعكس من
التنظيمات والهيئات المنضوية تحت مجلس التنسيق الولائي ،
وهو ما يتضح بحجم العدد يشغل كل منهما على حدة ، ومن ابتداء
مناقشة ما يلزم في ذلك من ملاحظات .

الفرع الأول

ممثلو الحزب والمنظمات الجماهيرية

بالنظر للأهمية السياسية والتنظيمية لمجالس التنسيق الولائي ، فقد حظي فيه الحزب بتمثيل خاص وذلك على مستويات ثلاثة : أمين المحافظة - مكتب المحافظة والمنظمات الجماهيرية التي تعتبر امتدادا طبيعيا للحزب . فتعيين أمين المحافظة عضو اللجنة المركزية على رأس مجلس التنسيق الولائي ، وعضوية أعضاء مكتب المحافظة المنبثق عن لجنة المحافظة (1) بهذا المجلس من شأنهما أن يعكسا أهمية هذا التنظيم الجديد والدور الذي يضطلع به ممثلو الحزب في مختلف مجالات ومستويات النشاط على نحو ما سبق . وعلى مستوى آخر ، تتسع التركيبة البشرية لمجلس التنسيق الولائي لتشمل منتسبي المنظمات الجماهيرية كممثلين عن التنظيمات القاعدية للحزب بهذا التنظيم .

1- أنظر المادتين 77 ، 79 من القانون الأساسي للحزب ، والمواد من 60 إلى 65 من نظامه الداخلي .

..../....

لقد جاء ذلك كنتيجة لضرورة تمثيل وتأطير جميع الفئات والشرائح الاجتماعية في التنظيم العام للحزب تطبيقا لما نص عليه كل من الميثاق الوطني الدستور.(1) وتبعا ، ومن أجل ضمان مشاركة المنظمات الجماهيرية خاصة الاتحادات المهنية ذات الطابع الصناعي والتجاري والحرفي والثقافي في صنع القرارات التي تهم الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى الوطني ، كان لا بد من اقرار تمثيلها بأعضاء كاملي الحقوق بالمؤتمر التنسيقي المذكور.

الفرع الثاني

ممثل الجيش

يتوج تمثيل الجيش الوطني الشعبي بمجلس التنسيق الولائي بعضوية رئيس القطاع العسكري الى الوضعية المتميزة لدور الجيش ووزنه السياسي في النظام السياسي الجزائري.

فعلى خلاف ما جرى عليه العرف في أغلب النظم من أن يبقى الجيش في منأى عن النشاطات السياسية المباشرة بعيدا عن تأثير التيارات السياسية التي يمكن أن توجد في هذا البلد أو ذاك ليكتفي بدور الحامي للوطن من أي خطر خارجي أو داخلي يهدد سلامته وترابه ، فان

---

1 - أنظر الميثاق الوطني ص 59 ، والمادة 100 من الدستور.

الجيش الوطني الشعبي في الجزائر مدعو للمشاركة في عمليات التنمية وبناء المجتمع وفي الحياة السياسية بشكل مباشر علاوة على دوره التقليدي . ومن هذه المشاركة ينص الميثاق الوطني :

" ... الا أن هذا الدور لا يقتصر على مهمة الحماية وحدها فالجيش الوطني الشعبي يشكل عنصرا محركا لتقدم الثورة والتشييد الاشتراكي فهو مشارك في جميع ميادين بناء المجتمع الجديد ." (1)

وهو ما أكدته المادة 2/82 من الدستور وأعادت تأكيده المادة 124 من القانون الأساسي للحزب .

ومن الأمثلة الحية من هذه المشاركة أذكر شق الطرق المساهمة في تطبيق الثورة الزراعية وبناء القرى الاشتراكية والمؤسسات الكثيرة وغيرها .

وعليه فان هذا المفهوم الذي أعطي لدور الجيش في بلد نظام كالجزائر يتبع النهج الاشتراكي ونظام الحزب الواحد

1- الميثاق الوطني ص 136 وللتوسع أكثر حول دور الجيش ووزنه السياسي راجع :

JEAN LECA ET JEAN CLAUDE VATIN ;: Insts politiques et régime , P 390
TABRI BENSALAH: La Republique Algerienne P 331 F BORRELLA remarques sur les aspects constitutionnelles du 19 juin 1965 R.A.S.J.E.P N° 3 et 4 1965 P

.../...

يقود لامبالاة السوء تسييس الجيش ، وتجسيدا لهذا المفهوم في حد ذاته مبررا كافيا لتواجد ممثلين عن الجيش في مستويات الحزب الواحد من القمة الى القاعدة . وبالنتيجة لا يمكن أن يبقى الجيش خارج هذا التنظيم الجماهيري ، أي بعيدا عن التعبئة السياسية .

ولتثبيت وترسيخ عضوية ضباط الجيش بكل من مجالس التنسيق في البلديات والولايات ، صدر عن رئيس الدولة قرار بتاريخ 1981/3/19 تنص المادة الأولى منه على أنه :

" يعين رؤساء القطاعات العسكرية المعروفة بمقار مراكز الولايات حسب صفاتهم لتنشيط الجيش الوطني الشعبي في المجالس وهيئات التنسيق ، طبقا للقانون الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني . " (1)

الفصل الثالث

ممثلو الادارة

ان تواجد الادارة ممثلة في الوالي خاصة ، وأعضاء مجلسه التنفيذي الولائي ضمن هذا التنظيم القاعدي ، من شأنه أن يحقق أكبر قدر من التعاون والتجاوب والتكامل بين نشاطات مختلف التنظيمات الحزبية والادارية العاملة على مستوى

---

(1) الجريدة الرسمية العدد 16 سنة 1981 .

.../...

المستوى المحلي الولائي ،بل وترسيخ الالتزام السياسي لدى الجميع". ومن جهة ثانية ،فانه لايمكن عزل العمليات الادارية عن السياسة، رغم ماقيل — في النظم الحرة خاصة — عن ضرورة تحييد الادارة وابعادها عن السياسة ،وكذلك بتحييد الموظفين ، كي لاتتأثر أو يتأثر هؤلاء الأخيرون بتأثير الاحزاب السياسية والمنظمات السياسية والجماعات الضاغطة" بل على العكس من ذلك ،تعمل النظم الاشتراكية على تحقيق هذا التقارب والالتزام السياسيين أكثر فأكثر. وما يقال عن تواجد الوالي بهذا التنظيم باعتباره رئيسا للمجلس التنفيذي الولائي ، يقال أيضا عن أعضاء هذا المجلس وغيرهم من الموظفين والمسؤولين الاداريين في الاجتماعات الموسعة لمجلس التنسيق الولائي". ولعله من نافلة القول ،أن التزام الاجهزة الادارية التنفيذية ،وأجهزة الاشراف بالسياسة العامة للبلاد ،يصبح والحالة هذه شرطا ضروريا وجوهريا لتجسيد وتحقيق الاهداف التي يحددها الحزب ،كما يبتعد بالجهاز الاداري نفسه عن أعراض البيروقراطية من حيث مظاهرها السلبية ،والتحجر،وهذا بفضل الدور التوجيه والتنشيط الذي يقوم به الحزب،وكذا الحوار المستمر بين تنظيمات الحزب والادارة داخل مجلس التنسيق الولائي نفسه".

يضاف الى ذلك كله ، ما يتطلب ويفترض في الرؤساء والقادة الاداريين من وعي والتزام سياسيين ،علاوة على المؤهلات العلمية والكفاءات الفنية الاخرى ،وعموما يساعدهم على الامتثال — وعن قناعة — للسياسات التي يحددها الحزب ، بل ويساهموا في اعدادها ،وهذا تماشيا مع مضمون كل من الميثاق الوطني والدستور ، من أن الوظائف السياسية ووظائف المسؤولية الحساسة بها ، تمتد الى

أعضاء من قيادة الحزب أو إلى مناضلين .

غير أن الواقع العملي أثبت أن العديد من المناصب السياسية في الدولة لا زالت تسند إلى أشخاص ليسوا مناضلين في الحزب، وهو ما يتنافى مع مضمون الميثاق الوطني والدستور، ويحول دون تطبيق القانون الداخلي للحزب على هؤلاء ممن هم أعضاء بمجلس التنسيق الولائي، خاصة فيما يتعلق بالانضباط.

وفعلا، فقد كان من بين اقتراحات القاعدة في التقارير المرفوعة إلى المؤتمر الخامس للحزب، تطبيق المادة 120 من النظام الداخلي للحزب، وسريانها على أعضاء مجلس التنسيق الولائي، وعلى الأعضاء المرشحين بحكم وظائفهم بوصفهم لعضوية هذا المجلس، وذلك لتدعيم الحزب وتقويته وتأمين دوره في منطقة المجالات، تمشيا مع دوره الطلائعي، والقضاء على التناقضات الهامشية القائمة التي تثار من حين لآخر بين أعضاء مجلس الولاية بحسبان نفسه.(1)

---

(1) وتتعلق المادة المذكورة بالتأديب، أنظر: أعمال اللجنة السودانية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب، الجزء الأول، القضايا السياسية، ص 20، ص 63.

.../...

الفـــــــرع الــــــرابـــع

ممثلــــــــو السكـــــان المنتخبـــــــون

المقصـــود منـا هـم رئيس المجلس الشعبي الــولائـي ونـــواب الــولايــة بـالمجلـس الشعبـي الــوطنــي ٠٠

فمـن المـلاحـظ أن عضـويـة هـؤلاء الممثليـن المنتخبـين لا تقـل أهميـــة عـن عـضويـة بقيـة الاعضـاء بمجلس التنسيـق الـولائـي ، اذ ينحـدر وجود هـم بـهـذا المجلـس مـن كونهـم ممثلـين للارادة الشعبيـة علـى المستـوى الـولائـي ، وعمـومـا مـن شـأنـه أن يـخـلـق طـرفـا آخـــر ، بـل وتنظيمـا آخـر يلتقـي فيـه ممثلـو الادارة والمنتخبـون ٠

ممـا تقـدم نلاحظ تعـدد الاطـراف الممثلـة بمجلـس التنسيـق الـولائـي ، وعمـومـا مـن شـأنـه أن يسـاعـد علـى تنـــوع الآراء والاقـتـراحـات حـول القضـايـا والمسـائـل المطـروحـة علـى المجلـس بجـوانبـهـا السيـاسيـة والاداريـة والاقتصـاديـة والاجتمـاعيـة والثقـافيـة ، وبالنتيجـة الـوصـول الـى القـرار السليـم الـرشيـــد ٠

غـير أن ضخـامـة التركيبـة البـشـريـة للمجلـس يمكـن أن تـؤثر علـى وتيرة الـسـرعـة التي ينبغي أن تسير عليها أعمالـه ،[1] ذلك ما أوضحـه في المطلب الموالي ٠

---

(1) أشـير فـي هـذا المجـال الـى أنـه كـان مـن بـين اقـتراحات القاعـدة للمـؤتمـر الخامـس للحـزب ، تحـديـد عـدد الاعضـاء الدائمين في مجلس التنسيق الـولائـي ، والاقتصار على الاعضاء الـذيـن يمثلـون القطـاعـات الكبرى الادارية والسيـاسيـة والقضـائيـة ، واضافـة عضـويـن دائمين آخـرين هما منسق الامـن بـالـولايـة ، والنائب العام ، وكان ذلك مـن اقتراح كل من محافظة قسنطينة ، سكيكدة =

المطلب الثاني

التسيير والهيكلة

بعد التعريف بالتركيبة البشرية لمجلس التنسيق الولائي ، منظور له من حيث الاطراف والتنظيمات الممثلة فيه ، أعرض فيما يلي لكيفية سير أعماله ، ودورات انعقاده والهياكل المكونة له ، وذلك في النقاط التالية .

الفرع الأول

الاجتماعات ونظام المداولات

طبقا للمادة 23 من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية ، والمادة 81 من النظام الداخلي للحزب ، تجتمع مجالس التنسيق وجوبا مرة كل شهر في دورة عادية ، كما يمكن أن تجتمع في دورة استثنائية بطلب من أحد أعضاء مكتب التنسيق كلما دعت الضرورة الى ذلك ، على أن تتم الدعوة للاجتماع المذكور بقرار صادر عن مكتب مجلس التنسيق ،

- سكيكدة ، بجاية ، المدية وبشار . أنظر أعمال اللجنة الوطنية المكلفة بالتحضير للمؤتمر الخامس للحزب ، الجزء الاول ، ص 63 .

مع الاشارة الى أن حضور أعضاء المجلس للاجتماعات الزامي وشخصي ولا تجوز فيه الانابة ولا التفويض[1]، ويمكن ارجاع ذلك الى كون الأعضاء هم أنفسهم المسؤولين الرئيسيين من التنظيمات السياسية والادارية التي يمثلونها بالمجلس المذكور . ولكن كيف يضبط المجلس جدول أعماله ولمن تعود رئاسته ، وكيف يتخذ قراراته ؟

أولا : اعداد واعتماد جدول الأعمال :

لم تبين النصوص المنظمة لمجالس التنسيق بما فيه الكفاية ، طريقة أو كيفية الاعداد والتحضير لأشغال مجلس التنسيق الولائي ، وكيفية ضبط واعتماد جدول أعمال المجلس المذكور ، والجهاز الاداري أو المصلحة المكلفة بذلك . ومع ذلك يمكن القول مبدئيا أن لمكتب التنسيق دورا معتبرا في هذا المجال وذلك بالنظر لقرب أعضائه من مصادر المعلومات ، وقدرته عليها في تحصيل وتجميع ما يحتاجه مجلس التنسيق من معلومات وبيانات ، سواء في علاقة المكتب بالأجهزة المركزية أو اللامركزية لكل من الحزب والدولة .

أما اداريا فتتولى هذه المهمة الأمانة العامة للمحافظة لعدة اعتبارات أهمها كون المجلس نفسه يعمل تحت اشراف الحزب ، ورئاسة أمين المحافظة ويتخذ من المحافظة مقرا له ولاجتماعاته .

1- المادة 25 من قرار اللجنة المركزية سالف الذكر .

.../...

ومن حيث مصدر المعلومات والوثائق المعتمدة في الاجتماعات، يعتمد مجلس التنسيق الولائي في أعماله أيضا على الوثائق والتعليمات الصادرة من الحزب، وكذلك القرارات الصادرة أو المعتمدة من قبل تنظيمات الحزب والدولة على مستوى الولاية والإحصائيات التابعة لها، بالإضافة الى التقارير التي تعدها حول موضوع من المواضيع المتعلقة بالحياة المحلية (1).

كما يعتمد مجلس التنسيق في اجتماعاته على التقارير المرفوعة له من قبل مجلس التنسيق البلدية، ويعتبر هذا المصدر أهم المصادر على الإطلاق، إذ تناقش على مستوى هذه المجالس وتحدد بها القضايا والمسائل الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي الضيق، ثم ترفع الى مستوى أوسع مما يعطي رؤية ونظرة واضحة لمجلس التنسيق الولائي عن واقع الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، ومن الوحدة أو المستوى الذي يفتقر إمكانيات الانجاز على المستوى المحلي البلدي، للحصول على ما يجب أن يكون عليه الوضع على المستوى الولائي ككل.

وأخيرا الأعمال التحضيرية التي تعدها اللجان الفنية والتي ينشئها مكتب التنسيق، لتعرض على المجلس نفسه في شكل مقترحات أو تقارير على نحو ما بيناه في حينه.

1- الفقرة الثانية من البند الثاني من التعليمة 1639.

ثانيا : رئاسة المجلس وادارة اجتماعاته :

طبقا لمنطق وشروط تولي المسؤولية في مؤسسات الحزب والدولة، والمنصوص عليها في الميثاق الوطني والدستور، فان تولي الوظائف السياسية ووظائف المسؤولية في الدولة تسند لأعضاء من قيادة الحزب أو مناضليه (1)، واذا كان الأمر كذلك بالنسبة لتنظيمات الدولة، فمن باب أولى أن يطبق المبدأ نفسه على تنظيم يضم تنظيمات كل من الحزب والدولة على المستوى المحلي الولائي. وتطبيقا لذلك، أسندت رئاسة مجلس التنسيق الولائي لأمين المحافظة عضو اللجنة المركزية، وهو ما نصت عليه المادة 24 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق حيث جاء فيها :

" يتولى أمين القسمة رئاسة اجتماعات مجلس التنسيق البلدي، ويرأس أمين المحافظة مجلس التنسيق الولائي ." (2)

أما عن صلاحيات رئيس مجلس التنسيق ودوره بالرجوع الى النصوص المنظمة للمجلس المذكور، فهي صلاحيات غير محددة بما فيه الكفاية، بل يمكن اعتبارها صلاحيات نسبية، ومع ذلك يمكن تلخيصها في الآتي :

1- أنظر الميثاق الوطني ص56، والمادة 101 من الدستور.

2- وذلك ما نصت عليه أيضا المادة 83 من النظام الداخلي للحزب.

.../...

1 ـ اخطار أعضاء المجلس بجدول الأعمال، والقضايا والمسائل المحتمل دراستها في الاجتماع، وذلك خلال ثلاثة أيام قبل تاريخ انعقاد اجتماع المجلس. (1)

ويلاحظ أن هذه المدة قصيرة بالنسبة لضرورة تجميع البيانات والمعلومات اللازمة لمناقشة القضايا الحساسة الهامة، خاصة ذات الطابع الاقتصادي، ودراستها من قبل الهيئات المنيوسة المشابهة بمجلس التنسيق قبل عرضها ودراستها في الاجتماع المذكور، ولذلك يحسن تمديدها . ولا سيما اذا طرأت امور ومسائل تستحق الدراسة قبيل الاجتماع .

2 ـ ان أمين المحافظة باعتباره رئيسا للمجلس، هو الذي يفتتح الجلسة ويوزع الكلمة على بقية الأعضاء، ويدير المناقشات ويوجهها، كما يعمل على التقريب بين وجهات النظر المعبر عنها من خلال تدخلات الأعضاء المشتركين في الاجتماع، مع ملاحظة أن هذا الدور في حد ذاته ـ خاصة التعقيب على التدخلات ـ يستلزم من رئيس المجلس التوفر على المعلومات الضرورية المتعلقة بالصلاحيات المسندة لمجلس التنسيق نفسه .

3 ـ من صلاحيات رئيس مجلس التنسيق أيضا، ضبط تشكيلة اللجان الفنية المؤقتة التي تنشأ بهدف الإعداد

---

1 ـ المادة 26 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق، والمادة 84 من النظام الداخلي للحزب.

.../...

والتحضير للدراسة ومعالجة قضية من القضايا التي تحتاج لعمل مركزي، كما يحدد صلاحياتها ومدة عملها ويعين رئيسها، وذلك بالتشاور مع أعضاء مكتب التنسيق.(1)

4- لرئيس المجلس صلاحية استدعاء من يرى حضوره ضروريا ومفيدا من المسؤولين من مختلف القطاعات، وذلك عن طريق السلم الاداري للمشاركة في اجتماعات مجلس التنسيق الموسعة. (2)

5- وضع التقارير عن أشغال وأعمال مجلس التنسيق وتبليغها وارسالها الى لجنة التنظيم العام بالحزب، ووزارة الداخلية، وذلك خلال العشرة أيام التي تلي اختتام الدورة. (3)

ولكن مع ذلك يبقى دور أمين المحافظة دورا نسبيا، حيث لم تبين النصوص دوره ـ وبالنتيجة دور الحزب ـ في اعداد وضبط جدول الأعمال، كما لم تبين علاقته ببقية الأعضاء، والتي هي عمليا وتنظيميا علاقة وظيفية وليست علاقة سلمية.

---

1 ـ المادة 30 من قرار اللجنة المركزية سالف الذكر.

2 ـ الفقرة الأولى من البند الثاني من التعليمة 1639.

3 ـ المادة 28 من القرار سابق الذكر.

.../...

ومن جهة ثانية، لم تبين النصوص المذكورة مدى امكانية اشتراك أمين المحافظة رئيس المجلس في متابعة تطبيق القرارات المتخذة من قبل المجلس وانها جوانب تحتاج ولا شك الى توضيح أكثر.

ثالثا : عملية اتخاذ القرارات وقوتها التنفيذية :

بالرجوع للنصوص المختلفة المتضمنة انشاء وتنظيم صلاحيات مجالس التنسيق، نجدها أيضا غير دقيقة بما فيه الكفاية بشأن بيان كيفية اتخاذ القرارات ونظام التصويت، بل لم تنص على ذلك اطلاقا.
فلم تبين هل يشترط في اتخاذ القرارات الاجماع أم الأغلبية المطلقة، أم تكفي لاتخاذها سليمة توفر الأغلبية النسبية ؟ فاذا كانت صيغة الأغلبية هي السمة البارزة والمميزة لأعمال المجالس واللجان، فانه كثيرا ما لا يكفي الاعتماد على صيغة الأغلبية في القرارات التي تمس الجوانب الفنية والمادية الدقيقة للعمليات الادارية والقضايا التنموية على المستوى المحلي الولائي.

وعليه، وفي غياب الدقة القانونية والتنظيمية في النصوص المذكورة، يجب الاستناد الى مبدأ " المركزية الديمقراطية " المعتمد في النظام السياسي الجزائري، ومن عناصره الأغلبية في القرار، وذلك ما نصت عليه المادة 99 من الدستور حيث جاء فيها :

.../...

" تـرتكـز المؤسسات المنتخبة في جميع المتويسات على مبدأ الجماعية في المداولة والأغلبية في القرار والوحدة في التنفيذ .

يتطلب هذا المبدأ على نطاق المؤسسات الحزبية الوحدة في العقيدة والارادة والانسجام في العمل " (1)

فبالرغم من كون مجلس التنسيق الولائي معينا وليس منتخبا وحتى مع كونه جهازا يضم تنظيمات الحزب والدولة، فانه يمكن ان لم نقل يجب تطبيق المبدأ ذاته على سبيل القياس وانطلاقا مما هو جار به العمل في كثير من التنظيمات المماثلة والتي تأخذ شكل المجالس أو اللجان .

غير أن تطبيق هذا المبدأ يتطلب تفهما واسعا ووافيا من المسؤولين الأعضاء بالمجلس المذكور لفكرة العمل الجماعي، واقتناعا جازما بدور وأهمية هذه الاجتماعات وما من شأنه أن يساعد أعضاء الهيئات المتخالفة في ساحة الادارية على المشاركة الجديدة في المناقشة ودراسة القضايا والمشاكل طرحا صحيحا ودقيقا واقتراح الحلول المناسبة لها، على أن تأخذ المناقشة المذكورة أسلوب الحوار الديمقراطي أو كما تقضي بذلك المادة 5 من القرار المتضمن تنظيم مجالس التنسيق، من أن علاقات أجهزة الحزب والدولة داخل مجالس التنسيق تكون

---

1 - نصت على هذا المبدأ أكثر وضوحا المادة 26 من القانون الأساسي للحزب .

روابط موضوعية وديمقراطية بين مختلف السلطات السياسية والادارية المحلية • (1)

وعليه ، فان المبدأ الغالب تطبيقه والحالة هذه ، انما هو مبدأ الأغلبية ، والصيغة المتبعة في اتخاذ القرارات هي أن تتخذ بالاغلبية بعد المداولة الجماعية حتى وإن كانت ظروف الاجماع متوفرة على أكبر تقدير •

ومع ذلك ، فقد أثبت الواقع العملي أن القرارات لا تتخذ الا بعد اقتناع ممثلي مختلف الهيئات الممثلة بمجلس التنسيق جميعهم ، بعد المداولة ، وذلك لتجسيد وترسيخ أسلوب العمل الجماعي أولا ، ولتفادي الخلافات ثانيا

---

1 ـ كان من بين مظاهر الضعف التي لوحظت على مجالس التنسيق الى غاية 1983 " عدم فهم بعض المسؤولين لفكرة العمل الجماعي ، وضعف قناعة بعض المسؤولين الاداريين بدور هذه المجالس ، مما تسبب في ضعف مساهمة أعضاء الهيئات التنفيذية في المناقشات وطرح المشاكل واقتراح الحلول ، وتقصير بعض الأجهزة الممثلة بالمجلس في الالتزام بالقرارات الصادرة عنه بحجة أنها قرارات غير ملزمة " من أعمال الندوة الوطنية السالفة الذكر الجزء الأول ص 62 ومن ذلك أيضا " اعتبار بعض المصالح النقد الموجه لها تدخلا في تسييرها " • نفس المصدر الجزء الثاني ص 46 •

ومن ثم تكون ظروف وفرص الاجماع كلها قد توفرت وبالنتيجة فان القرارات تتخذ بالاجماع عادة . (1)

وأخيرا ، وفيما يتعلق بالقوة التنفيذية للقرارات المتخذة من قبل مجلس التنسيق ومسؤولية الأعضاء عن تنفيذها فانها تصبح نافذة ابتداء من تاريخ اتخاذها ، سواء اتخذت بالاجماع وهو الغالب أو بالاغلبية ، وهو ما نصت عليه المادة 32/ من قرار اللجنة المركزية السابق ذكره . كما أن أعضاء المجلس كل حسب اختصاصه مسؤولون عن تطبيق القرارات الصادرة عن المجلس المذكور ، ولهم كذلك تقديم عرض دوري أمام المجلس (2) مع الاشارة الى أن هذا الأخير واستنادا الى النصوص لا يتوفر على وسائل قانونية لمتابعة تنفيذ القرارات المذكورة ومساءلة من يقصر في تطبيقها . (3)

---

1 ـ ذلك ما أكده السيد محمد الصغير رحمالايلي عضو اللجنة المركزية وأمين محافظة الحزب بتلمسان في مقابلة شخصية بتاريخ 28 أوت 1984 على الساعة العاشرة صباحا .

2 ـ المادة 32/2 من القرار المذكور .

3 ـ ومن أجل الوصول بمجلس التنسيق الى هذا المستوى العملي اقترحت بعض المحافظات " تخويل مجالس التنسيق حق الاضطلاع بمهمة الانضباط بالنسبة للأعضاء الذين يخلون بقرارات المجلس " .
أنظر أعمال اللجنة الوطنية ، الجزء الأول ، ص 63 البند 10 .

.../...

الفرع الثاني

مكتب التنسيق واللجان التقنية المؤقتة

بالنظر لضخامة مجلس التنسيق الولائي من حيث التركيبة البشرية، وسعيا من المنظم لاعطائه أكبر قسط من المرونة والسرعة في العمل، أنشئ بالمجلس المذكور مكتب تنسيقي يضطلع بجزء كبير من صلاحياته، علاوة على أن تساعده في ذلك لجان متخصصة تنشأ لهذا الغرض كلما دعت الضرورة وتطلبت ظروف العمل ذلك.

أولا : مكتب التنسيق :

طبقا للمادة 80 من النظام الداخلي للحزب، ينشأ داخل مجلس التنسيق الولائي مكتب للتنسيق يتكون من أمين المحافظة والوالي وقائد القطاع العسكري ورئيس المجلس الشعبي الولائي.

يلاحظ من ذلك أن المكتب التنسيقي المذكور يشتمل على أقل عدد ممكن من الأعضاء، بل يضم فقط المسؤولين الرئيسيين الأوائل عن القطاعات الرئيسية الكبرى، السياسية والادارية والعسكرية بالولاية، وبهذه الصفة يمكن القول أنهم الحائزون الحقيقيون لصلاحيات البت والتقرير بالنسبة لنشاطات القطاعات التي يشرفون عليها منفردين على المستوى المحلي الولائي، وهو ما يقودنا بالنتيجة الى البحث في دورهم وصلاحياتهم مجتمعين في هذا التنظيم المختصر

.../...

المتمثل في مكتب مجلس التنسيق الولائي ، ومنه الوقوف على دور وصلاحية المكتب المذكور نفسه .

فبالرجوع الى النصوص المنظمة لمجالس التنسيق نجدها أيضا – عدا بعض المواد – لم تبين بما فيه الكفاية حدود صلاحيات مكتب التنسيق بالمقارنة مع صلاحيات المجلس ككل ، مع الملاحظة أن اصطلاح "مكتب" يدل – من حيث المبدأ – على أنه بمثابة الجهاز التنفيذي لمجلس التنسيق . غير أن الواقع العملي أثبت – وهو ما تؤكده أيضا بعض النصوص – أن المكتب التنسيقي المذكور يتجاوز صفة الجهاز التنفيذي الى كونه جهازا للبت والتقرير ، بل أكثر من ذلك فهو المصدر الحقيقي لهذه الصلاحيات من الناحية العملية ، وذلك استنادا للعوامل التالية :

1 – أن مكتب التنسيق يتكون من المسؤولين الرئيسيين بل والأولين من التنظيمات الرئيسية لكل من الحزب والدولة على المستوى الولائي ، أما مجلس التنسيق نفسه فيشتمل ، علاوة على المسؤولين الرئيسيين المذكورين على المسؤولين المساعدين المتمثلين في أعضاء مكتب المحافظة ومسؤولي المنظمات الجماهيرية بالنسبة للحزب ، وفي أعضاء المجلس التنفيذي الولائي بالنسبة للادارة ، أي الولاية .

2 – ما نصت عليه المادة 27 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق ، بأن يجتمع مكتب

.../...

التنسيق كل خمسة عشر يوما ،أو كلما دعت الضرورة لذلك،للنظر والبت في كل القضايا المطروحة عليه ؛ ومن ثم ،فهو يقوم مقام المجلس بين دورتي انعقاده ، اذ يجتمع المجلس مرة في الشهر وجوبا — وله دورات استثنائية،وأخيرا فهو يحوز صلاحية البت والتقرير في كل المسائل المطروحة عليه دون انتظار انعقاد مجلس التنسيق الذي لا ينعقد الا قليلا .

3 — للمكتب،بل ولاحد أعضائه حق دعوة مجلس التنسيق للانعقاد في دورات استثنائية (م 23 القرار المذكور) .

4 — يعتبر مكتب التنسيق بمثابة قناة الاتصال بين الادارات المركزية لكل من الحزب والدولة ومجلس التنسيق،وذلك عن طريق ممثليهما بهذا الأخير (م 33 من القرار سالف الذكر) .

5 — ان مكتب التنسيق أكثر تحركا وظهورا في المواقع الخاصة،ومن ذلك مثلا : زيارات العمل والتفقد التي يقوم بها أعضاؤه الى أماكن العمل وورشات البناء للاطلاع عن المكان على الوتيرة التي تسير عليها عمليات الانجاز،للتعرف على الصعوبات والمشاكل ومصادر التعطيل التي تواجهها مشاريع التنمية واعطاء التعليمات اللازمة بشأنها ،والاشراف على استقبال أعضاء اللجنة المركزية والحكومة عند زيارتهم للولاية ،بالاضافة

.../...

الى الاجتماعات التي يعقدها المكتب مع ممثلي السلطة أو السلطات المركزية .

6 ـ بالنظر لوضعية الاشراف المباشر لأعضاء مكتب التنسيق على نشاطات مختلف القطاعات بالولاية ، وطبقا لما تفرضه ظروف العمل الجماعي ، خوّل المكتب المذكور صلاحية انشاء لجان فنية خاصة لتقوم بأعمال التحضير والاعداد التي تتطلبها عملية اتخاذ القرارات الواجب اتخاذها بشأن مسألة من المسائل . وهو ما نصت عليه المادة 29 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق ، وذلك موضوع الفقرة الموالية .

ثانيا : اللجان التقنية المؤقتة :

بالاضافة الى دور مكتب التنسيق ومساهمته في تسيير أعمال مجلس التنسيق الولائي ، والصلاحيات التي يباشرها مجتمعا ، بامكانه انشاء لجان تقنية مؤقتة ، تكلف بدراسة القضايا والمسائل التي تدخل ضمن صلاحياته ، التي تحتاج عملية اتخاذ القرارات بشأنها لأعمال تحضيرية دقيقة . (1)

أما عن طبيعة أعمالها التحضيرية المذكورة ، فهي أعمال

---

1 ـ المادة 29 المذكورة أعلاه .

…/…

استشارية تتمثل في تجميع البيانات والمعلومات واعداد الدراسات وتقديمها في شكل تقارير وملفات الى مكتب التنسيق الذي يحوز صلاحية البت والتقرير النهائي في المسائل موضوع الدراسة والتقرير على أن تنتهي هذه اللجان وتحل بانتهاء مهمتها وتقديم تقاريرها . (1)

لكن لنا أن نتساءل عن مدى أهمية هذه اللجان وفعاليتها من الناحية العملية ؟

1) فيما يتعلق بالأهمية لانشاء مثل هذه اللجان من قبل مكتب التنسيق ، يمكن ارجاعها الى الأسباب والمعطيات التالية :

أ - أن هناك الكثير من العمليات الادارية المتعلقة ببرامج ومشاريع التنمية على المستوى المحلي تستوجب مشاركة أطراف متعددة ومتنوعة ، للوقوف على الوضعية الصحيحة لهذه العملية من جميع الجوانب السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والمالية ، فالبارمالا يكفي لاعدادها لقاء أو اجتماع أو واحد بقاعة الاجتماعات ، بعيدا عن أرض الواقع ، والا كان القرار المتخذ بشأنها سطحيا .

وعليه ، فمن أجل الوصول الى تجميع العناصر والبيانات اللازمة لاتخاذ القرار الرشيد والصحيح ، تنشئ الجهة

---

1 - المادة 39 من قرار اللجنة المركزية المذكور .

المختصة بالبت والتقرير[1] لجنة، أو لجانا استشارية تتكون من مجموعة محددة ومحدودة من الأشخاص، يمكنهما وضع دراسة متكاملة حول القضية المراد معالجتها . وهذا بالنظر الى موضوعية آراء مجموعة من الأفراد، كل منهم متخصص في جانب معين من جوانب المشكلة أو القضية المطروحة، أو على الأقل من لدن من لهم اتصال واحتكاك بواقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ...

ب - عدم وجود مكاتب الدراسات على المستوى المحلي، أو عدم استطاعة الموجود منها تلبية الطلبات المتتالية الواردة عليها من الولاية والبلديات والهيئات أو المؤسسات الأخرى .

وحتى مع وجودها، فليس من المنطقي اللجوء اليها باستمرار واستشارتها حول كل ما يدخل في الصلاحيات اليومية والعادية لمجلس التنسيق، وذلك لما تتصف به أعمالها من بطء، وما تتطلبه من اجراءات وتكاليف، عكس ما لو استندت المهمة الى أشخاص ينتمون للجهة المعنية نفسها، بالاضافة الى ما في ذلك من تشكيك ومساس بكفاءة اطارات الهيئات المختلفة الممثلة بمجلس التنسيق الولائي . (2)

---

1 - وهي هنا مكتب أو مجلس التنسيق الولائي .

2 - أذكر على سبيل المثال اللجنة التي أنشئت بولاية سطيف في اطار عملية اعادة هيكلة المزارع المسيرة ذاتيا =

ـ أن هـذه اللجان وسيلة لضمان الاتصالات وتحسينها بين الوحدات المختلفة الممثلة لعدة وزارات، والعاملة على المستوى المحلي (الولائي) وهو ما يتيح فرصة أخرى، ومستوى آخر للتشاور وتبادل الآراء حول قضايا التنمية علاوة على اجتماعات مكتب ومجلس التنسيق الولائي ـ كما تدعم فكرة العمل الجماعي حتى وان كان دورها استشاريا

أما عن فعالية هذه اللجان الاستشارية، فتتوقف على تكوين اللجنة نفسها وحجمها وادارتها.

فبالرجوع الى المادة 3 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق، نجد أن تكوين هذه اللجان وتحديد حجمها، من صلاحيات رئيس مجلس التنسيق الولائي وذلك بالتشاور مع أعضاء مكتب مجلس التنسيق على أن يراعي في ذلك متطلبات العمل الاستشاري الذي ستقوم به اللجنة وذلك باختيار أعضائها من بين ذوي الاختصاص في المسائل

- والتي كلفت بالقيام باحصاء وتحديد أراضي ومزارع خمس بلديات لتقدم تقريرها والملفات المتعلقة بهذه العملية الى مجلس التنسيق الولائي، وهي عملية تهدف الى ترشيد المزارع المسيرة ذاتيا، وتحسين مردوديتها، وذلك باعطائها استقلالية واسعة في تصريف شؤونها وتزويدها بكل ما تحتاجه من اطارات ووسائل. عن مجلة الجيش ـ العدد 213، 1981، ص 29.

.../...

الاقتصادية والاجتماعية .... الخ . لكن ما تجدر ملاحظته هو أنه بالرغم من المزايا التي يحققها استخدام اللجان الاستشارية في الاعداد والتحضير للعمليات الادارية، فان استعمالها لم ينج من نقد علماء علم الادارة، وذلك لما تنطوي عليه من سلبيات، منها :

ـ فقد يؤدي التداول والنقاش بين أعضاء اللجنة الى البطء في اتخاذ القرار، أو انجاز وتقديم العمل الاستشاري المطلوب منها، مما يتسبب في تعطيل الأعمال أو العمليات الادارية الأخرى المرتبطة به أو المتوقفة عليه أحيانا .

ـ أن استعمال اللجان غالبا ما يتطلب تكاليف مالية ومادية معينة، لاسيما اذا انطوى عملها على ضرورة اجراء تحقيقات تتطلب التنقل من مكان لآخر .

ـ يضاف الى ذلك أن الحضور لأعمال هذه اللجان قد يكون على حساب العمل الأساسي، أو الوظيفة الأصلية التي يعود بها الموظف العضو باللجنة في ادارته الأصلية، وغير ذلك من السلبيات التي ينطوي عليها استخدام اللجان .

غير أنه مهما كانت السلبيات التي قد تصحب استخدام اللجان، فانها لا يمكن أن تحجب عنا ايجابيات

.../...

العمل الاستشاري لهذه اللجان، ذلك أن أعضاءها يختارون عادة لتخصصهم، أو على الأقل لدرايتهم المعتبرة بالجوانب المختلفة للعمل الاداري . كما أنها لاتنشأ أصلا إلا إذا كان العمل الاداري يتطلب ذلك فعلا، وهو ما نصت عليه المادة 29 من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية السابق ذكره. (1)

ولكن ما هو دور هذا المجلس عمليا، وما هي صلاحياته؟ وما طبيعته؟؟ ذلك ما أبينه في الفصل الثاني الموالي .

---

(1) للتوسع أكثر حول أهمية استعمال اللجان وايجابياتها وسلبياتها، راجع: الدكتور، عادل حسن ود. مصطفى زهير: الادارة العامة، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 1978، الصفحة 92 ومابعدها . وكذلك، الدكتور محمد عدنان النجار: الأسس العلمية لنظرية التنظيم والادارة، دار الفكر، دمشق، 1980، الصفحة 141 وما بعدها .

الفصل الثاني

صلاحياته وتحديد طبيعته

بعد دراسة مجلس التنسيق الولائي من حيث نشأته وتنظيمه في الفصل الأول، بقي أن أبين في هذا الفصل أهمية هذا التنظيم الجديد ودوره من الناحية العملية، وذلك من خلال دراسة صلاحياته (مبحث أول) لأخلص الى تكييفه وتحديد طبيعته، (مبحث ثان) .

المبحث الأول

صلاحياته

لمجلس التنسيق الولائي صلاحيات واختصاصات كثيرة، متنوعة ومتعددة، ترتبط ارتباطا مباشرا بالحياة المحلية وبعملية التنمية بجوانبها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والادارية، وبموما يدعم من حيث المبدأ على الاقل ويؤكد الأهمية المعطاة لهذا التنظيم الجديد والدور المسند له في مخططات بل مخططات ومشاريع التنمية على المستوى المحلي الولائي، وكذا الاشراف على تنفيذ ما . ذلك ما سأوضحه من خلال النصوص والواقع العملي .

وأشير في هذ المقام الى أنه قد تعددت صلاحيات مجلس التنسيق الولائي ونظمتها الفقرات 3، 4، 7، 8 من البند الأول، والفقرات من 1 الى 17 من البند الثالث من التعليمة 1639، والمادة 76 من النظام الداخلي للحزب، والمادة 7، والمواد من 11 الى 19، والمادتان 21، 22 من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية، ويمكن تصنيفها الى ثلاثة أنواع أو أصناف من الصلاحيات :

- صلاحيات سياسية .
- صلاحيات رقابية .
- صلاحيات تقريرية .

المطلـــب الأول

الصلاحيـات السياسيـة

تعتبر الصلاحيات ذات الصبغة السياسية والاعلامية أحد الاهداف الاساسية لمجلس التنسيق الولائي فقد أنشئ هذا المجلس كما أسلفت القول – كاطار تنظيمي تتبلور فيه الديمقراطية والحوار وروح العمل الجماعي، وكذا العمل على تحقيق وحدة الفكر والعمل لدى المسؤولين الذين ينتمون تنظيميا وقانونيا لتنظيمات سياسية وادارية مختلفة، يضاف الى ذلك كونه جهازا وسيطا بين الولاية كجماعة عمومية اقليمية والادارة المركزية لكل من الحزب والدولة.

وعلى كل، يمكن تلخيص صلاحيات مجلس التنسيق الولائي السياسية في مهمتين أو دورين رئيسيين هما: دور الاتصال والاعلام ودور التوجيه والتنشيط.

الفـــرع الأول

دور الاتصال والاعـــلام

يعتبر مجلس التنسيق الولائي – خاصة مكتبه – بمثابة حلقة وصل بين القمة والقاعدة، اذ يقوم بمهمة الاعلام والتبليغ بين المستويين المركزي واللامركزي، علاوة على صلاحيات البت والتقرير على نحو ما سيأتي في حينه.

وطبقا للتعليمة 1639، فان لمجلس التنسيق الولائي مهمة مزدوجة. فهو يقوم من جهة بنقل انشغالات ومطالب الجماهير الى القيادة السياسية، مع ما يتطلبه ذلك من تحليل وتقييم وادلاء بالرأي. ويعمل من جهة أخرى على التبليغ الصحيح للتوجيهات والتعليمات الصادرة عن الجهات العليا. ( )

وعليه، فان عملية الاتصال والتبليغ المذكورة تهدف من بين ما تهدف الى الوقوف على حقيقة واقع الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية

والثقافية المحلية ، وعلى وتائر سيرعملية التنمية ، وكذا توجيه مشاركة المجموعات المحلية في العمليات الكبرى لأهداف التنمية الوطنية .

أما عن كيفية ووسيلة القيام بهذه المهمة ،فتتم - علاوة على الطرق والوسائل العادية للاعلام والمراسلات الرسمية - عن طريق الاجتماعات التي يعقدها أعضاء الحكومة مع أعضاء مجلس أو مكتب التنسيق الولائي ، وكذلك الاجتماعات الدورية السنوية المشتركة بين أعضاء مجالس أو مكاتب التنسيق الولائية مع المسؤولين المركزيين لكل من الحزب والدولة ، ومن ذلك أيضا الاجتماع الدوري لأمناء المحافظات مع الأمين العام للحزب، وأخيرا مشاركة الولايات بواسطة مكاتب التنسيق خاصة في الملتقيات والندوات الوطنية حول التنمية .

إن الخلفية السياسية التي تقوم عليها مثل هذه الاجتماعات المشتركة والملتقيات الدورية ، هي الوصول الى وحدة التصور لمحاور التنمية ومستلزماتها ، وكذلك ترسيخ وتجسيد مبدأ طالما كثر الحديث عنه ، انه الرجوع الى القاعدة ، وترسيخ أسلوب الحوار المباشر والمستمر بين مختلف مستويات القيادة المركزية واللامركزية لكل من الحزب والدولة ، بحيث تشارك فيه مجالس التنسيق الولائية بالتقارير المرفوعة الى ... الاجتماعات والملتقيات المذكورة ، وتتضمن حصرا شاملا لقضايا التنمية بالولاية بمختلف جوانبها ، وكذا احصائيا المشاريع المنجزة والتي لم تنجز بعد ، مع بيان أسباب التأخر في الانجاز والتنفيذ ، وطرح مختلف الاقتراحات التي يمكن اعتمادها كحلول . من ذلك مثلا : الاجتماع المنعقد يومي 6و7 ديسمبر 1981 بقصر الأمم بين أعضاء الحكومة ومكاتب التنسيق الولائية ، ومن ذلك أيضا الملتقى الوطني حول التنمية المنعقد يومي 1و2 من شهر ديسمبر 1982 ، والذي شاركت فيه الولايات .

وعليه ، سأعتمدهما كنموذجين تطبيقيين لمهمة الاتصال والاعلام المذكورة أعلاه .

أولا : - الاجتماعات المشتركة بين أعضاء الحكومة ومكاتب التنسيق الولائية

كنموذج أول : (1)

سبق وأشرت الى أن من مهام مجلس التنسيق أو مكتبه نقل انشغالات ومطالب القاعدة الى القيادة السياسية مشفوعة بآرائها واقتراحاتها . وتبعا ، تعود لمكاتب التنسيق الولائية باعتبارها طرفا أصيلا في الاجتماعات المشتركة مهمة اخطار الادارات المركزية وافادتها بالمعلومات والبيانات الكافية عن واقع الحياة المحلية ، وحصيلة عن نشاطات التنمية بجوانبها المختلفة ، وبمؤشراتها ونتائجها الايجابية والسلبية ، وحجم ومستوى انجاز مشاريع التنمية المحلية ، وأخيرا طرح المشاكل والعقبات المعترضة واقتراح الحلول المناسبة لها ، وذلك كله في صيغة تقارير مرفوعة الى الاجتماعات المذكورة ، على أن تعقبها تدخلات وتعقيبات أعضاء الحكومة ، وهذا على النحو التالي :

1 - تقارير مكاتب التنسيق المرفوعة الى الاجتماع المشترك : (2)

وهي تقارير تتضمن حوصلة لنشاطات مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والادارية والثقافية بالولاية ، والمشاكل والعقبات التي اعترضت سبيل التسيير والانجاز ، مع اقتراح الحلول الممكن اعتمادها في هذا المجال ، وبالنتيجة مساعدة المسؤولين المركزيين على التعرف على الوضعية الميدانية لواقع المجموعات المحلية ، والبت والتقرير في المسائل التي

(1) مع الاشارة الى مشاركة المسؤولين المركزيين للحزب في هذه الاجتماعات .

(2) اعتمدت في هذه الدراسة على ملخص للتقارير المرفوعة الى الاجتماع المشترك المنعقد يومي 6و7 ديسمبر 1981 ، والمنشور بمجلتي : الجيش ، العدد 214 ، جانفي 1982 . والمجاهد الاسبوعية ، العدد 1114 ، ديسمبر 1981 .

تتجاوز صلاحيات أو امكانات الولايات . وأعرض فيما يلي لبعض ما جاء في هذه التقارير:

أ ـ قطاع الصناعات الخفيفة والتوسطة :

يستخلص من التقارير والعروض المقدمة من قبل مكاتب التنسيق الولائية المرفوعة للاجتماع المشترك المذكور، أن هذا القطاع قد عرف تطورا ملموسا في عدد من النشاطات ، سواء بالنسبة للمشاريع المسجلة ضمن المخطط الخماسي الأول أو المخططات البلدية والولائية للتنمية ، ومع ذلك ، فان نسبة كبيرة من المشاريع لم تنته بها عمليات الانجاز بعد ، وهذا لأسباب مختلفة ، من ذلك مثلا :

ـ أن أكثر من 400 مشروع للصناعات الخفيفة والمتوسطة على المستوى الوطني أنجز منها مئة (100) مشروع فقط الى غاية ديسمبر 1981 .

ـ وتفيد التقارير المذكورة أن بولاية سيدي بلعباس مثلا ثمانية عشر (18) مشروعا من المخطط الرباعي الثاني لم تبدأ بها عمليات الانجاز بعد .

ـ وبولاية جيجل ، برمجت تسع (9) وحدات للصناعات الخفيفة والمتوسطة ، أنجزت منها ثلاث وحدات فقط .

ـ وبولايات الجنوب والمناطق السهبية ، يلاحظ أن هناك أكثر من ثلاثين (30) مشروعا مسجلا لصناعة المواد الحمراء أنجزت منها خمسة مشاريع فقط .[1]

أما عن أسباب تأخر انجاز المشاريع المذكورة وعدم تنفيذها في المدد المحددة لها ، فتجمع التقارير أو تكاد على أنها ترجع الى مشاكل مادية وبشرية ، موضوعية ومفتعلة ، تتمثل في قلة مكاتب الدراسات ، ونقص التجهيزات ، والنقص الملحوظ في مواد البناء ووسائل النقل ونقص المياه .

يضاف الى ذلك المشاكل اليومية التي يعيشها الجهاز البشري ،

---

(1) عن مجلة الجيش ، العدد 214 ، جانفي 1982 ، الصفحة 8 و 9 .

وأجهزة التسيير، وهي الناجمة عن نقص الاطارات واليد العاملة التقنية المتخصصة، وتعقد الاجراءات الادارية، والمركزية وانعدام التنسيق والتوازن في بعض الحالات. وهناك أسباب أخرى ناجمة عن الخلط والتداخل بين الصلاحيات والمسؤوليات، وانعدام المراقبة والمتابعة، وأخيرا الى بعض مظاهر التهاون والاهمال الملحوظين لدى بعض المسؤولين على مستوى الولايات.(1)

ب ـ القطاع الفلاحي وقطاع الري :

لاحظت التقارير المذكورة عدم التوازن بين القطاع الفلاحي والصناعي الذي انعكس سلبا على الفلاحة، وذلك كنتيجة لآثار التنمية السريعة، كان من أسبابه ضعف التخطيط في اعتماد الاستثمارات الصناعية، مما أدى الى تدهور القطاع الفلاحي والوضع الاجتماعي في المناطق الريفية.

ـ ففي ولاية سعيدة، هناك مشروع لبناء خمس (5) قرى فلاحية وملحقاتها أنجزت منها قرية واحدة فقط. ومن ضمن مشروع بناء 8715 مسكن ريفي في ولاية سيدي بلعباس أنجز 3838 مسكن فقط.

ـ كما يلاحظ عدم الاستثمار والاستغلال الفعليين للاراضي الصالحة للزراعة، واكتساح الأملاح للاراضي الفلاحية بولاية قالمة، والتي تبلغ مساحتها عشرين (20) ألف هكتار وهي مهددة بالفساد.

وفي هذا المجال يقترح مسؤولو ولاية قالمة إنشاء هيئة على المستوى الجهوي للقضاء على مشكل الأملاح.

ـ وفي مجال الري، وبخاصة بالنسبة لولايات الجنوب، أوضحت تقارير مكاتب التنسيق الولائية لهذه الولايات، أن هذه الأخيرة تتوفر

---

(1) المعلومات المذكورة أعلاه مقتبسة عن مجلة الجيش، العدد 214، مرجع سابق، ص 9 . . 1. . ومجلة "المجاهد" الاسبوعية العدد 1114، مرجع سابق، ص 7. مع الاشارة الى أن هناك اتجاها واهتمام كبيرين -

على ثروات مائية عائلة غير مستغلة ، وذلك بسبب قلة الامكانات الموجودة والمتوفرة لديها . وعليه ، تقترح مكاتب التنسيق المذكورة وتطلب توفير وسائل الحفر والتنقيب عن المياه ، مع انشاء مكاتب دراسية متخصصة في المياه ، وتدعيم الولايات ومديريات الري بالاطارات المؤهلة القادرة على انجاز المشاريع المتعلقة بالري .(1)

جـ ـ قطاع التكوين المهني والتعليم :

ـ بالنظر لأهمية التكوين المهني ودوره في التنمية المحلية ، اقترح المسؤولون المحليون احداث شبكة واسعة من مراكز التكوين المهني وتكوين المكونين ، مما يساعد على تكوين وتوفير الاطارات التقنية المتخصصة وتحقيق الاكتفاء الذاتي والتخلص من التعاون الاجنبي في هذا الميدان . كما تلاحظ التقارير المذكورة أن هناك من مراكز التكوين المهني ما لا تستقبل سوى 15 % من الراسبين في التعليم العام .

ـ وفي مجال التعليم المتوسط ، تشير التقارير المذكورة الى أنه يجب التعامل بحذر مع مكاتب الدراسات الاجنبية . حيث يلاحظ أن شركات أجنبية خلقت خصيصا للعمل في الجزائر ، وهذا لضخامة الاستثمارات الجزائرية . من ذلك مثلا ، أن احدى الولايات أبرمت عقودا مع أحد عشر (11) مكتبا أجنبيا للدراسات ، لبناء إحدى عشر (11) متوسطة ، وأصبح لكل متوسطة مكتب يقابلها ، وهو مالا يخدم الاقتصاد الوطني .(1)

= ملحوظين بالصناعات الخفيفة والمتوسطة في مؤشرات المخططات الوطنية للتنمية .

(1) مجلة الجيش ، العدد السابق ، الصفحة 9،10 .

(2) مجلة الجيش ، نفس العدد ، الصفحة 10 .

2 ـ تدخلات أعضاء الحكومة في الاجتماع المشترك المذكور :

ودائما في سياق مهمة الاعلام والتبليغ سالفة الذكر، تأتي تدخلات الوزراء والمسؤولين المركزيين تعقيبا على ماورد بتقارير مكاتب مجالس التنسيق من أفكار واقتراحات ونقاط غامضة ، لتقديم التوضيحات اللازمة بشأنها، كل حسب اختصاصه . وأعرض فيما يلي لتدخلات وردود بعض الوزراء في الاجتماع المشترك المذكور :

أ ـ تدخل وزير المالية :

أشار الوزير المذكور حول مسألة الامكانات المالية المرصودة والمخصصة للولايات، الى النقائص والسلبيات المسجلة في وحدات التسيير المالي ، وسوء استخدام الامكانات المتوفرة ،خاصة وسائل النقل ،وما يصحب ذلك من تبذيره الأمر الذي يلحق الضرر بميزانية الدولة ويكلفها نفقات ضخمة . من ذلك مثلا :

" ولاية ما تقوم ببيع شاحنة ذات حمولة 20طنا بمبلغ 4000 دينار جزائري . وولاية أخرى تشتري آلة من شركة فيات بمبلغ 41 مليون سنتيم ،بينما ولاية أخرى تشتري نفس الآلة بمبلغ قدره 400مليون . وقد عوقب المتسبب في العملية الثانية " (1)

وأضاف وزير المالية قائلا وبلغة الأرقام حول استعمال وسائل النقل : هناك 19749 شاحنة وزعت على 20 شركة وطنية خلال أربع سنوات حتى عام 1981، بينما وزعت على الولايات 7201 شاحنة ، أما الشركة الوطنية للنقل البري فلها 2500 شاحنة تستعملها على المستوى الوطني . وعليه ، فان سوء استعمال الامكانات المادية الموجودة يدل على الخلل

(1) من كلمة وزير المالية بالاجتماع المشترك المذكور، عن مجلة الجيش ، مرجع سابق الصفحة ، 9 إ12 .

الموجود في هذا القطاع، بالاضافة الى مسائل الصيانة. (1)

وعلى مستوى آخر، أشار الوزير المذكور الى سلسلة من الاجراءات اتخذتها الحكومة - أو تنوي اتخاذها - والهادفة الى ضمان اللامركزية المصرفية، منها المرسوم المتعلق بمنح التسهيلات المالية للولايات من قبل القرض الشعبي، وانشاء بنوك جديدة، كالبنك الفلاحي والبنك الخاص بالتوفير والاحتياط والسكن. (2)

ب - تدخل وزير الداخلية :

وتناول في تدخله تحليل الصلاحيات والاجراءات التي تتضمنها سلسلة المراسيم (20 مرسوما) الصادرة خلال نفس السنة لتدعم وتبين صلاحيات الهيئات المحلية، بالاضافة الى مراسيم أخرى تتضمن احداث منصب متصرف اداري -كاتب عام للدائرة- واحداث منصب مفتش للنظافة والعمران، ومستشارين للشؤون الاجتماعية. (3)

وحول عملية تلبية احتياجات الولايات من التجهيزات والعتاد، أكد وزير الداخلية على أهمية الطريقة الجديدة في اقتنائها، وهي طريقة الشراء المجمع، بحيث تتولى الدولة تسجيل احتياجات الولايات من العتاد واستيراده، وقد ساعدت هذه الطريقة على تحقيق عدة فوائد، منها : الحصول على العتاد والتجهيزات بأسعار وتكاليف منخفضة - توحيد أنماط (ماركات) التجهيزات - كما تساعد هذه العملية على ربح وتوفير 30٪ من العملة الصعبة. (4)

(1 ، 2 ، 3) من كلمة وزير المالية، مجلة الجيش، مرجع سابق، ص 9 ، 12.

(4) مجلة الجيش، نفس المرجع، الصفحة 11.

ثانيا : الملتقى الوطني للتنمية كنموذج ثان :[1]

تعتبر الملتقيات والندوات الوطنية للتنمية التي تعقد دوريا نموذجا آخر لوسائل الاتصال والحوار المباشر بين المسؤولين المركزيين والمحليين ممثلين في مكاتب التنسيق الولائية ـ ومسؤولي المؤسسات الوطنية، بهدف مناقشة قضايا التنمية الوطنية والمحلية بجوانبها ومحاورها المختلفة. منها مثلا : الملتقى الوطني الأول حول التنمية المنعقد يومي 1و2 ديسمبر 1982، والندوة الوطنية الثالثة للتنمية المنعقدة مابين 24 و26 فبراير 1985، والتي شارك فيها مئة واثنان وتسعون (192) عضو من أعضاء مكاتب التنسيق الولائية.[2] وقد شاركت فيها هذه الأخيرة بتقارير مستفيضة، تتضمن حوصلة بواقع التنمية المحلية وآفاقها، والمشاكل والصعوبات التي عرفتها عمليات الانجاز. ومما جاء فيها حول مختلف القطاعات :

1 ـ من حيث مستويات الانجاز، تشير التقارير المرفوعة الى الندوة والملتقى المذكورين، الى أن نسب الانجاز قد ارتفعت نوعا ما، حيث بلغت 60 % في مجموع الولايات وفي مختلف القطاعات، وهذا بالنسبة للسنة الثالثة من المخطط الخماسي الأول، مما كان له انعكاسات ايجابية على تحسن ظروف حياة السكان .

ـ ففي قطاع السكن مثلا، أوضحت التقارير المذكورة أنه تم خلال سنة 1982 وحدها انجاز مايزيد عن خمسة وخمسين (55) ألف شقة، أي مايعادل نسبة 55% من أهداف المخطط الخماسي (الحصة المخصصة لنفس السنة) .

ـ وفي الميدان الصحي، تفيد التقارير المذكورة بتسجيل نتائج معتبرة،

---

(1) اعتمدت في هذه الدراسة على ملخص تقارير الندوتين الاولى والثالثة للتنمية المنشورة بالمجاهد الاسبوعية، العدد 1116، ديسمبر 1982، وجريدة الشعب بتاريخ 7 ديسمبر 1982، والمجاهد الاسبوعية، العددين 1282 و1283، مارس 1985 .

(2) أنظر المجاهد الاسبوعية، العدد 1282، مارس 1985، ص 8 .

حيث تم خلال نفس السنة انجاز خمس مستشفيات كبرى ، ومئة وتسعة عشر (119) مركزا صحيا ، ومئتين وثلاثين (230) قاعة للعلاج ... الخ .[1]
وهو ما يلاحظ أيضا بالنسبة للندوة الوطنية الثالثة للتنمية من حيث التقييم المتفائل لوثائر الانجاز .[2]

2ـ ومع ذلك تضيف تقارير مكاتب التنسيق الولائية ـ ورغم التحسن الملحوظ في وتيرة التنمية المحلية والتحكم في التسيير ، لازالت هناك بعض المشاكل والسلبيات والنقائص تعرقل مسار التنمية ، وفي مقدمتها ضعف التنسيق بين مختلف أطراف الاقتصاد الوطني على المستوى المركزي والمحلي ، وذلك نظرا لضعف انتقال المعلومات الاقتصادية .
فغالبا ما تشكو بعض الولايات والمؤسسات من فقدان بعض المواد والاجهزة ، فتسعى لاستيرادها من الخارج ، في حين نجدها مجمدة ومكدسة بولايات أخرى مما حال دون استثمار الامكانات الوطنية استثمارا عقلانيا وجيدا ، وبالتالي كانت له انعكاساته السلبية على مستويات انجاز المشاريع الانمائية[3]

أخلص مما تقدم الى القول ، بأن تلك الاجتماعات الدورية المشتركة والندوات والملتقيات الوطنية للتنمية ، تعد على قدر كبير من الأهمية ، بحيث تمكن المسؤولين على جميع المستويات من الوقوف على حقيقة واقع التنمية الوطنية والمحلية بقطاعاتها المختلفة . كما يبين لنا بشكل جلي دور مجالس التنسيق الولائية ومكاتبها في تعريف الوزراء والمسؤولين على مختلف المستويات واطلاعهم على المشاكل الحقيقية المطروحة على مستوى الولايات ، وكذا

---

(1) أنظر مجلة المجاهد الاسبوعية ، العدد 1166 ، ديسمبر 1982 ، ص 7 .
(2) = = = = = = العدد 1282 ، مارس 1985 ، ص 10 .
(3) = = = = = = العدد 1166 ، ديسمبر 1982 ، ص 8 وأشير في هذا المقام الى أن هناك اهتماما سياسيا بأهمية الاعلام الاقتصادي في الجزائر في السنوات الاخيرة ، من ذلك تنظيم الاسابيع الاعلامية للتعريف بانتاج المؤسسات الوطنية ، خاصة تلك التي تنتج مواد معدة للاستعمال مباشرة ، أو نصف الصنعة .

اقتراح ماتتطلبه ضرورات التنمية الشاملة والمشاريع الخاصة بالولايات من حلول وتدابير ودعم وتوفير للامكانات. كما يتضح وبشكل جلي أيضا دور مجالس التنسيق الولائية ومكاتبها في توفير البيانات والمعلومات الضرورية اللازمة لمؤشرات التنمية الوطنية بشكل عام ، وهذا بالاضافة الى إشرافها على انجاز وتحقيق أهداف التنمية وتوجيهها وتنشيطها ، موضوع الفقرة الموالية .

الفرع الثاني

دور التوجيه والتنشيط

بالاضافة الى دور الاتصال والتبليغ الذي يقوم به مجلس التنسيق الولائي – أو مكتبه – باعتباره جهازا وسيطا بين الادارات المركزية للحزب والدولة والولاية يقوم أيضا بمهمة التوجيه والتنشيط والشرح والتوعية حول قضايا والعمليات ذات الأهمية الوطنية ، المرتبطة بالحياة السياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد .

وتهدف عملية التوجيه والتنشيط المذكورة الى توضيح طرق العمل وتحفيز الأجهزة المكلفة بالتنفيذ ، وحثها على العمل بأكبر مستوى أو وتيرة ممكنة . وهو ما تضمنت النص عليه المادة 16/3 ،4 ، من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق ، حيث جاء فيها :

" تسهر مجالس التنسيق على تنشيط الهياكل المختلفة ، وجعلها أكثر فعالية ، والعمل على الوصول بمصالح الولاية الى درجة من العقلانية في التخطيط والانجاز."

كما يهدف التوجيه والتنشيط الى تبصير الاجهزة الادارية للدولة والقائمين على تسييرها ، والمجالس المنتخبة بفلسفة الحزب ومبادئه والسياسات التي يعدها ، وكذا افادتها بما يصدر عن الهيئات القيادية للحزب من تعليمات وتوجيهات ، لما لها من علاقة بمجال التسيير والتنسيق ، وبالنتيجة رفع مستوى الوعي السياسي لدى المسؤولين الاداريين والاعوان

التنفيذيين والمنتخبين بالمجالس الشعبية [1]

وعلى مستوى آخر، يقوم مجلس التنسيق الولائي أو مكتبه بالاشراف على عمليات الشرح والتوعية حول القضايا الوطنية والتعليمات الصادرة بشأنها، وهذا من خلال الاجتماعات والجمعيات العامة التي تعقد وتنظم لهذا الغرض. من ذلك مثلا : التعليمة رقم 16، الصادرة عن الأمين العام للحزب بتاريخ 30 سبتمبر 1981، المتعلقة بالحوصلة النهائية للنتائج المحققة خلال السنة الثانية من المخطط الخماسي الأول للتنمية، وكذا الاستعداد للسنة الثانية منه. [2]

من ذلك أيضا، التعليمة 111، الصادرة عن مسؤول التكوين والاعلام باللجنة المركزية للحزب بتاريخ 5مارس1982، وتتضمن كيفيات مناقشة ملف السياسة الثقافية، حيث ركزت على الطابع الشمولي للنقاش على مستوى هياكل الحزب والمنظمات الجماهيرية، والمؤسسات ذات الطابع الثقافي، وكل المؤسسات التي يرى مجلس التنسيق الولائي ضرورة مشاركتها في النقاش. [3] أشير أيضا الى التعليمة رقم 30 الصادرة عن الامين العام للحزب بتاريخ 15 سبتمبر 1982، وتتعلق برفع مستوى الوعي السياسي لدى المواطنين إطارات الدولة، وبدور خلية المؤسسة السياسي في قطاعات العمل، وغيرها من التعليمات. [4]

---

(1) أنظر المادة 12و 16/ 2 و 21 من القرار المتضمن تنظيم مجالس التنسيق السابق ذكره.

(2) التعليمة منشورة منفردة.

(3) حزب جبهة التحرير الوطني، النشرة الداخلية للحزب، العدد 7، أبريل 1981، الصفحة 15 وما بعدها.

(4) التعليمة منشورة منفردة.

كما يشرف مجلس التنسيق الولائي على تنظيم المناقشات التي تجرى حول الملفات الوطنية الكبرى ، وهذا بهدف دراستها واثرائها من قبل القاعدة . منها مثلا : مشروع قانون الاسرة ، ملف السياسة الثقافية ، ملف الطاقة ، ملف الاعلام ، ملف الضمان الاجتماعي ، وملف الشباب ، وغير ذلك من المشاريع والملفات الهامة الأخرى . فقد عرضت جميعها على القاعدة للمناقشة وابداء مايلزم في شأنها من آراء واقتراحات ، والتي تتوج عادة بتقارير يصيغها مكتب التنسيق الولائي .

ويمكن أن نأخذ على سبيل المثال ملف الاسرة ومشروع قانونها .

فمن ضمن الاقتراحات الواردة في تقارير مكاتب مجالس التنسيق والمقدمة من قبل القاعدة حول ملف السياسة الوطنية لتنظيم الاسرة :

1 ـ منع الزواج بغير المسلم ، وتقييد الزواج بالاجنبيات برخصة من وزارة الشؤون الدينية أو طرف قانوني آخر ، وأن الطفل المسلم لا يتكفله الا مسلم . (1)

2 ـ عدم إسناد المناصب الحساسة ، ومناصب المسؤولية للمتزوجين بالاجنبيات مهما كانت ديانتهن وجنسيتهن ، حفاظا على أمن الدولة . (2)

3 ـ تحريم التبني لمخالفته قواعد الشريعة الاسلامية ، مع تشجيع الأسر القادرة على تكفل من لا أسرة له ، وإن تعذر ذلك ، على الدولة أن تقوم بهذه المهمة . (3)

4 ـ إيجاد مصلحة اجتماعية تابعة للقضاء ، مهمتها متابعة الطرف الحاضن ، ووضع حد لانتزاع الأطفال من أمهاتهم بدون مبرر شرعي . (4)

---

(1) من تقرير محافظة وهران ، عن مجلة المجاهد الاسبوعية ، العدد 1178 ، مارس 1983 ، الصفحة 28 .

(2) من تقريري محافظتي وهران والجزائر ، مجلة المجاهد ، نفس العدد ، ص 27 و 28 .

(43) من تقرير محافظة الجزائر ، مجلة المجاهد نفس العدد ، الصفحة 27 .

5 ــ ومن بين المشاكل التي أثارتها التقارير المذكورة أيضا ، مشكلة الاغتراب والزواج بالاجنبيات، والمشاكل المترتبة على ذلك، ويلح أحد التقارير على متابعة المغتربين الذين يتركون أسرا مهملة ثم يتزوجون في المهجر بالاجنبيات، لما في ذلك من أخطار بليغة على المغتربين خارج الوطن ، وعلى أسرهم داخله .[1]

6ــ ومن ضمن الملاحظات الواردة بالتقارير المذكورة ، أن من بين المشاكل التي تميشها الأسرة الجزائرية ظاهرة الزواج المبكر وغلاء المهور، وحب التباهي ، مما يتطلب توعية شاملة .[2]

وأخيرا ، فان ما يقال عن دور مجلس التنسيق الولائي بشأن الملفات الكبرى المذكورة، يقال أيضا عن المخططات الوطنية للتنمية والمساهمة في الاعداد والتحضير لها ، ومناقشتها واثرائها ، وذلك تجسيدا لما ورد بكل من الميثاق الوطني والدستور من أن المخطط الوطني للتنمية يتم إعداده بكيفية ديمقراطية،[3] حيث يشارك في عملية الاعداد المذكورة المناضلون والاطارات من مختلف المستويات، وذلك كله تحت إشراف مكتب مجلس التنسيق الولائي ، والذي يضم ممثلين عن الحزب والهيئات التنفيذية والمنتخبة .

مما تقدم ، تتضح لنا وبشكل جلي أهمية هذا التنظيم أو الجهاز الوسيط في الربط بين المصالح العامة المحلية والصالح العام الوطني ، وفي توجيه تنفيذ السياسة العامة للبلاد بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والادارية .

(1 ، 2) عن مجلة المجاهد الاسبوعية ،العدد 1178، مارس 1983، الصفحة 28 و 30 .

(3) أنظر الميثاق الوطني ، ص 183 ومابعدها . والمادة 31 من الدستور .

المطلب الثاني

الصلاحيات الرقابية

تنصرف صلاحيات مجلس التنسيق الولائي في مجال الرقابة الى نشاطات الأجهزة والمؤسسات العامة ، والشركات الوطنية ، والى نشاطات المجالس الشعبية على السواء ، لتوجيهها وتقييمها . وقد تضمنت النص عليها الفقرة الخامسة عشر من البند الثالث من التعليمة 1639 ، والمواد : 11 ، 3/12 ، 13 ، 17 ، 18 ، 19 ، 21 ، 22 ، من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية .

وبالنظر لأهمية موضوع الرقابة وكيفية ممارستها ، فانه يستحسن بيان مفهوم الرقابة أولا ، ثم التطرق للرقابة الممارسة على المجالس الشعبية من قبل مجلس التنسيق الولائي ثانيا ، فالرقابة على المؤسسات العامة ثالثا .

الفرع الاول

مفهوم الرقابة

تجدر الاشارة بداءة ، الى أن المشرع الجزائري قد أعطى الرقابة مفهوما متميزا من حيث المصطلح والهدف ، وكرس لها الفصل الخامس من الباب الثاني من الدستور ، تحت عنوان : "وظيفة المراقبة" ، وكذلك الفصل الثالث من الباب الثالث من النظام الداخلي للحزب ، والمادة السادسة من القانون الأساسي للحزب ، كما نص عليها أيضا الميثاق الوطني .

فمن حيث المصطلح ، نجد أن الصيغة المستعملة في غالب الأحيان هي : "المراقبة" وليس الرقابة ، وأحيانا نجد استعمال صيغة التقييم والمتابعة .

وحقيقة الأمر ، أن عبارة مراقبة أوسع وأشمل من مصطلح رقابة . فالمصطلح الأخير يفيد معنى الرقابة الآنية (إما رقابة سابقة أو رقابة لاحقة) ، أما المصطلح الأول فيفيد معنى الاستمرارية والمتابعة . كما أن اصطلاح رقابة يقتصر على رقابة المشروعية على أكبر تقدير ، بينما يشمل اصطلاح "المراقبة والمتابعة" رقابة المشروعية والملاءمة في ذات الوقت ، إذ ينسجم هذا المفهوم الأخير مع المشاهد في الحياة الواقعية من ممارسات إدارية يومية .

فعملية المتابعة (المراقبة) تساعد على تقيم ماتم تنفيذه من الخطة مثلا ، أو المشروع التنموي بشكل تدريجي ، والتأكد من سلامة التنفيذ . ومن ثم فهي عبارة عن عملية إدارية رقابية على التنفيذ ، تمكن من الوقوف على وتيرة الانجاز ، ومدى نجاح الخطة أو المشروع ، وكذلك الوقوف على الأخطاء المرتكبة وأسبابها ومظاهر الخلل في حينها لتداركها وادخال التعديلات الضرورية ، وكذلك تقرير واثبات مسؤولية الجهة المتسببة في الخطأ أو سوء التسيير .

وعليه ، فان المراقبة المستمرة أو المتابعة هي عملية رقابية تتجه نحو المستقبل انطلاقا من واقع العمل اليومي ، ولكنها لا تقتصر على التفتيش قصد اكتشاف الأخطاء ومحاسبة مرتكبيها أو معاقبتهم ، بل تتجاوزه الى أكثر من ذلك ، وأشير في هذا المجال الى أن الميثاق الوطني قد جعل من أهداف المراقبة "التحقق مما اذا كانت المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجيه العام للبلاد ، ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون واحترام أصول الانضباط والشرعية ، ومحاربة البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الاداري (1) ؛ ولكنها مع ذلك لا تقتصر على هذه الجوانب ، بل تتعداها الى العمل على ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة ، وتبصيرها بطرائق العمل والتسيير الجيد يحسن ، فلا ينبغي للمراقبة أن تقتصر على كشف النقائص والانحرافات ، وانما يجب أن تتعداها الى اجراء عملية تفتيش لا تهدف الى تجريم المسؤولين ، بقدر ما تهدف الى تحسين مستوى عملهم ، وبالتالي فان الغاية المثلى للمراقبة لا تتمثل في مطاردة النقائص ولكن الى القضاء عليها قضاء مبرما ." (2)

يستخلص من ذلك أن مفهوم الرقابة المقصود هو أولا مفهوم الرقابة المستمرة ، وليست الرقابة السابقة أو اللاحقة فقط ، وثانيا هو المفهوم الواسع للرقابة ، أي تلك الرقابة التي لا تهدف فقط الى تصيد الأخطاء واكتشاف الانحرافات ، والعمل على احترام مبدأ المشروعية بمفهومه القانوني البحت ، أي التأكد من أن أوجه النشاط الاداري تسير وتمارس في حدود القوانين

---

(1) أنظر الميثاق الوطني ، ص 74 وما بعدها .

(2) - - - - - - - - - - - - - -

واللوائح والتنظيمات والتعليمات المعمول بها فحسب، بل هو مفهوم يهدف أساسا الى التأكد من أنها تمارس باقتصاد وبالكفاية المطلوبين وكذلك بالوتيرة المطلوبة، وفي ذات الوقت في حدود القانون واللوائح . فهو اذن مفهوم يهدف الى الوقوف على أحسن الطرق والمناهج لأداء وتنفيذ العمليات الادارية، والعمل على ترشيد القرارات، والوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض سبيل العمل التنفيذي والعمل على تذليلها، والوقوف على أسباب الأخطاء وكيف يمكن تلافيها في المستقبل، وتوجيه القائمين على العمل أو المنفذين الى أفضل الطرق والمناهج في التسيير والادارة والتنظيم والتنسيق .

وفي هذا الخصوص يقول الدكتور أحمد صقر عاشور في تحديده لمفهوم الرقابة :

" ينصرف مفهوم الرقابة الى مجموع العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الاداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية .

فالرقابة بهذا المعنى تتضمن عمليات تسبق الاداء وتتخلله ثم تعقبه بعد حدوثه . فالرقابة تتضمن اذن مجموعة من العمليات التي تستهدف توجيه الأداء نحو تحقيق ما رسم له من أهداف ومعايير، وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بهدف تقويمه وتصحيحه ". (1)

---

(1) الدكتور أحمد صقر عاشور : الادارة العامة، مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية، الطبعة الاولى، 1979، ص 377 ومابعدها .
وللمزيد من التفصيل حول مفهوم الرقابة والمبادئ التي تحكمها، راجع د. محمد عدنان النجار: الأسس العلمية لنظرية التنظيم والادارة، مرجع سابق، ص 241 ومابعدها . وحول كيفية ممارسة المراقبة في الجزائر، أنظر الميثاق الوطني ص 74 ومابعدها، والمواد من 183 الى 190 من الدستور .

يتبين من ذلك أن المشرع الجزائري قد أخذ الرقابة بمفهومها الشامل الحديث، بحيث لا يقتصر دور الأجهزة الرقابية فيها على مراقبة التسيير بجوانبه القانونية فحسب، بل تهدف أيضا الى المساهمة في تحسينه، ورفع مستوى الأداء لدى الأجهزة التنفيذية والقائمين عليها، كما تمتد لتشمل مختلف التنظيمات بما فيها المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وهو ما سأبينه بالتفصيل في الفقرات التالية.

الفرع الثاني

الرقابة على المجالس الشعبية

تندرج هذه الرقابة أو المراقبة ضمن تجسيد أحد المبادئ الأساسية لحزب جبهة التحرير الوطني وهو مبدأ "المركزية الديمقراطية" المنصوص عليه في الفصل الأول من الباب الثاني من القانون الأساسي للحزب[1] والذي من أهم مستلزماته مسؤولية المنتخبين أمام ناخبيهم، ومسؤولية المناضلين في الهياكل الادارية التنفيذية أمام الهيئات الحزبية.

أما عن ممارسة مجلس التنسيق الولائي المراقبة على المجالس الشعبية فقد نظمتها التعليمة 1639، وبالتحديد الفقرة 15 من البند الثالث، حيث جاء فيها:

"لمجلس التنسيق الولائي صلاحيات تقييم ومحاسبة المجالس المنتخبة المتواجدة في الولاية، واتخاذ الاجراءات الضرورية التي يتطلبها الوضع، مع رفع تقارير مفصلة الى الجهات المعنية."

كما تقضي المادة 3، 2/19 من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق، بأن "تقيم مجالس التنسيق سنويا برامج نشاط المجالس الشعبية البلدية والولائية، قصد السهر على تطابق المشاريع المحددة مع حاجيات الجماهير.

تقدر حصيلة نشاطات هذه المجالس وتتخذ كل اجراء أو تدبير له علاقة بالحالة المعروضة."

---

(1) المواد 26، 27، 28.

نلاحظ من ذلك أن المجالس الشعبية المحلية التي تعتبر اطارا تنظيميا تمارس من خلاله المراقبة أو الرقابة الشعبية على نشاطات الأجهزة الادارية بمقتضى ما ينص عليه الميثاق الوطني والدستور [1] ، أصبحت هي الأخرى تخضع لنوع من الرقابة تتجاوز الملاءمة السياسية الى الملاءمة الموضوعية [2] ، ولكن ليس من قبل جهة واحدة منفردة ، ممثلة في الحزب أو الادارة أو المجلس التنفيذي الولائي ، بل من قبل هذه الجهات مجتمعة في جهاز واحد هو مجلس التنسيق الولائي . مع ملاحظة أن مشاركة رئيس المجلس الشعبي الولائي في عضوية مجلس التنسيق الولائي يمكن أن تشكل جانبا أو مظهرا من الرقابة الذاتية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ، فهو مكلف بتقديم حصيلة نشاطاته الى مجلس التنسيق ، أو الى الجمعية العامة للمحافظة في دورتها العادية أو الاستثنائية التي يشارك فيها مجلس التنسيق أو مكتبه .

وعلى العموم يمكن القول - من حيث المبدأ - أن الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية المحلية تنطوي على جوانب ومظاهر سياسية وادارية في نفس الوقت ، ولما كان من الصعب الفصل بين هذه وتلك نتيجة لطبيعة نشاطات هذه المجالس نفسها ، أرى أنه من الأنسب والضروري دراستها في شكلها الاجمالي المتكامل ، مع اعطاء بعض الأمثلة والملاحظات كلما لزم الأمر .

فالمراقبة أو المتابعة الممارسة على نشاطات المجالس الشعبية المحلية تهدف - خاصة في جانبها السياسي - الى أن تكون المخططات الانمائية المعتمدة من قبل المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي مطابقة لما ورد بأفكار وتوجيهات الحزب المحددة في برامج ومخططات ، أو ما يعرف بالملاءمة أو المشروعية السياسية أو العقائدية ، أو كما يسميها الميثاق الوطني "التوجيه العام للبلاد" . بمعنى ، أن تكون جميع الأعمال والتصرفات التي تؤتيها المجالس الشعبية المنتخبة باعتبارها هيئات للتداول والتقرير على المستوى المحلي - متناسبة ومتطابقة مع الاختيارات الأساسية

---

(1) أنظر الميثاق الوطني ص 77 ، والمادة 185 من الدستور .
(2) وهذا دون أن ننسى المراقبة الممارسة من قبل الادارات المركزية ، وهي الرقابة الوصائية .

للبلاد ، مثال ذلك : أن المخططات الانمائية التي يضعها كل من المجلس الشعبي البلدي أو الولائي يجب أن تكون متماشية مع التوجيهات المحددة في المخطط الوطني للتنمية ، مع الأخذ بعين الاعتبار الأولوية المحددة في هذا المجال .

فالمخطط الوطني الخماسي الأول للتنمية مثلا ركز على قطاع الري ، وأعطاه الأولوية ، بينما ركز المخطط الخماسي الثاني على القطاع الفلاحي ، وذلك في إطار سياسة هادفة الى تحقيق الاكتفاء والأمن الغذائيين (1) والاستقلال الاقتصادي ، وبالتالي التحرر من التبعية الأجنبية في هذا القطاع ، ومن ثم يجب أن تنعكس هذه المعطيات على المخططات الانمائية البلدية والولائية .

وبهذا الخصوص تقضي المادة 66 مكرر3 من قانون الولاية المعدل (2) بأن

"يساهم المجلس الشعبي الولائي وفقا لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية في إعداد مخطط التنمية للولاية الذي يتضمن الأعمال المطلوب القيام بها في سائر قطاعات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في ترابها ."

وعموما تدعمه أيضا المادة 69 من نفس القانون ، حيث تنص :

"يصادق المجلس الشعبي الولائي طبقا لأهداف المخطط الوطني للتنمية بواسطة المداولة على مخطط الولاية للتنمية الذي يقدمه الوالي ."

وعلى مستوى البلدية ، تقضي أيضا المادة 135 من قانون البلدية المعدل بأن : "يضع المجلس الشعبي البلدي مخططه الخاص بالتنمية المحلية في حدود موارده والوسائل المتوفرة الموجودة تحت تصرفه .

ويحدد وفقا للمخطط الوطني النشاطات التي من شأنها أن تحقق التنمية البلدية ، ويقرر الوسائل الخاصة بانجازها ." (3)

---

(1) حول هذه النقطة بالذات ، أنظر محمد بلقاسم حسن بهلول : الاولويات في نظام الـ ... التخطيط الاقتصادي ، المجاهد الاسبوعي ، العدد 1255 ، أوت 1984 ، ص 22 .

(2) القانون رقم 81- 2 المؤرخ في 1981/12/14 المعدل والمتمم لقانون الولاية الصادر سنة 1969 ، الجريدة الرسمية عدد 7 ، 1981 .

(3) القانون رقم 81- 09 المؤرخ في 4 يونيو 1981 ، يعدل ويتمم القانون البلدية الصادر في 18 يناير 1967 ، الجريدة الرسمية ، عدد 27 ، 1981 .

وما يقال عن ضرورة تطابق مشاريع التنمية المحلية مع السياسة العامة للبلاد والمخططات الانمائية الوطنية ، يقال أيضا عن تنفيذ هذه المشاريع وتوزيعها عبر تراب الولاية المعنية ، وذلك تحقيقا لسياسة التوازن في ميدان التنمية – وحتى على المستوى المحلي – بين جميع جهات الولاية وجعلها تنمية متوازنة ، بحيث لا تقتصر على المقر الرئيس للولاية وعلى المدن الرئيسية بها كما حدث ولازال عبر العديد من الولايات •

ان ذلك من شأنه أن يقلص الفوارق بين الريف والمدينة ، ويضمن استقرار السكان بالمناطق الريفية ووقف النزوح الريفي ، وهذا بتوفير الخدمات وأسباب الحياة ومتطلباتها الضرورية •

وعليه ، فان احترام وتجسيد مثل هذه المبادئ يتطلب رقابة فعالة من قبل مجلس التنسيق الولائي • (1)

وعلى مستوى آخر ، فلا تتوقف عملية المراقبة التي يقوم بها مجلس التنسيق الولائي على الجوانب السابق ذكرها آنفا ، وعلى الملاحظة والمعاينة ، بل تتبع – أو يجب أن تتبع – في الغالب الأعم من الأحيان والأحوال باتخاذ إجراء أو تدبير فوري ، (2) قد يكون ايجابيا أو سلبيا ، يتأرجح بين تشجيع البلديات (المجالس الشعبية البلدية) التي أنجزت مشاريعها أو وصلت الى مستوى معتبر من الانجاز ، وتحفيزها ، وتقديم التنبيهات للبلديات التي تعطلت بها نسبة الانجاز ، خاصة اذا كانت الأسباب مشاكل هامشية ، بل والذهاب الى أبعد من ذلك ، كتوقيف بعض الهيئات التنفيذية البلدية عن العمل أو

---

(1) وبالفعل ، فقد كان من النقاط التي ركزت عليها تقارير مجالس التنسيق الولائية وهي تقارير تقييمية لما هو عليه واقع التنمية على المستوى المحلي والمرفوعة الى الاجتماع المشترك بين الحكومة ومكاتب التنسيق الولائية في دورة ديسمبر 1981 ، قلت كان من بين النقاط التي ركزت عليها ضرورة اهتمام السلطات المحلية بضمان تنمية متوازنة داخل الولايات ، تشمل القرى والبوادي والمراكز الحضرية الكبرى على حد سواء ، لتحسين مستوى حياة المواطنين ووقف النزوح الريفي نحو المدن الكبرى • عن مجلة الجيش ، العدد 214 ، يناير 1982 ص 9

(2) وهو ما نصت عليه المادة 19/1 من القرار المتضمن تنظيم مجالس التنسيق ، من أن هذه الأخيرة تقدر حصيلة نشاطات المجالس المنتخبة وتتخذ كل اجراء أو تدبير له علاقة بالحالة المعروضة •

اقتراح حلها عندما يثبت في جانبها الاعمال والتقصير مما يعد سببا رئيسيا في تأخر تنفيذ وانجاز المشاريع المدرجة ضمن مخطط التنمية البلدي أو الولائي • يضاف الى ذلك إلغاء المشاريع التي لم يتم انجازها في وقتها المحدد _ حيث سجلت تأخرا كبيرا _ واعتبارها كأن لم تعتمد أصلا •

وكمثال على ذلك ، أشير الى الاجراء الذي اتخذه مجلس التنسيق الولائي لولاية سيدي بلعباس بشأن تجديد المجلس التنفيذي البلدي لبلدية عين تموشنت عندما كانت تابعة لولاية سيدي بلعباس ، وذلك بعد أن تقرر إقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدي نفسه _ بعد تدخل واقتراح مجلس التنسيق الولائي _ بسبب سوء التسيير بالبلدية المذكورة •

فقد قرر مجلس التنسيق الولائي لولاية سيدي بلعباس في اجتماعه المنعقد بتاريخ 11 مارس 1984 إلغاء ثلاثة مشاريع على اعتبار أنها لم تنطلق بها عملية التنفيذ ، وهذه المشاريع هي : بناء مركز ثقافي ، وخزان للمياه بكفاءة تقدر ب 5000 متر مكعب ، ومشروع يتعلق بدراسة لإنشاء الجسور ، مع ملاحظة أن هذه المشاريع تعود الى المخطط الرباعي الثاني • وقد انعكس ذلك سلبا على حق ونصيب البلدية المذكورة من المشاريع في المخطط الخماسي ، حيث انخفضت حصتها الى مستوى أدنى • (1)

وفي ولاية أخرى ، اتبعت الطريقة نفسها من قبل مجلس التنسيق الولائي لتقييم نشاطات المجالس الشعبية البلدية ، وفي هذا المقام وكمثال على ذلك ، يقول والي ولاية البليدة في حديث للمجاهد الاسبوعي بشأن متابعة وتقييم إنجاز المشاريع بالبلديات التابعة للولاية :

" ... وعندما تحقق لنا هذا _ أي بعد اتباع طريقة التنبيه _ عمدنا الى طريقة جديدة ، تمثلت في خلق تنافس بين البلديات على الانجاز ، وتتلخص هذه الطريقة في تخصيص مجلس التنسيق الولائي شهريا جلسة خاصة لمراقبة وتقييم استثمار الأموال المرصودة للمشاريع البلدية والنتائج التي حققتها • وقد مكنتنا هذه الطريقة من تحقيق الانطلاق الشامل لكافة مشاريع التنمية لسنة 1982 ، وجزء كبير من من مشاريع سنة 1983 ، منها على سبيل المثال : المطاعم المدرسية ، والأقسام ،

(1) عن جريدة المجاهد اليومية بتاريخ 14 جوان 1984 •

والسكن الذي لم يبق لدينا الآن بشأنه ولا مشروع واحد متأخرعن انطلاق (1)

إضافة الى ما تقدم ، ومن أجل الزيادة في تفصيل وتوضيح عملية مراقبة ومتابعة وتقييم نشاطات المجالس الشعبية البلدية والولائية ، أقدم ولاية تيزي وزو كمثال .

مجلس التنسيق الولائي لولاية تيزي وزو كنموذج (2) :

أعرض فيما يلي للرقابة الممارسة على نشاطات المجالس الشعبية البلدية ثم المجلس الشعبي الولائي ، وأخيرا خلاصة .

1/ مراقبة وتقييم نشاطات المجالس الشعبية البلدية :

انطلاقا من عمليات التقيم والمتابعة المنظمة على مستوى القسمات ... بالبلديات التابعة للولاية وعلى ضوء توجيهات مجلس التنسيق الولائي المتعلقة بطريقة عقد الجمعيات العامة لتقيم نشاطات المجالس الشعبية البلدية - انعقدت ببلديات الولاية بين 20 ، 31 يناير 1983 جمعيات عامة تحت إشراف السلطات المحلية مكنت - ومن خلال التقارير المقدمة من الوقوف على بعض الحقائق الهامة في بعض القطاعات ، يمكن تلخيصها في الآتي :

أ - الادارة والخدمات والنشاط العام للمنتخبين :

ويتعلق الأمر عندنا أساسا بسير وفعالية المجالس الشعبية البلدية ، وبدور كل من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية البلدية ، ومدى كفاية الخدمات المقدمة للمواطنين . فبالرجوع للتقارير المقدمة المجلس التنسيق الولائي - والذي أعاد صياغتها في التقرير الموحد المذكور أعلاه في اطار عملية تقييم ومتابعة نشاطات البلديات ، يمكن استخلاص النتائج التالية :

- يمكن القول أن الخدمات المقدمة للمواطنين قد عرفت تحسنا ملموسا ، الا أنها تبقى مع ذلك ناقصة ، إذا ما قورنت بالاحتياجات المتزايدة

---

(1) عن المجاهد الأسبوعي ، العدد 1172 ، يناير 1983 ، ص 26 .

(2) حزب جبهة التحرير الوطني ، محافظة تيزي وزو ، تقرير نشاط المحافظة السداسي الأول سنة 1983 المصادق عليه من قبل لجنة المحافظة في 7 جويلية 1983 .

للجماهير في مختلف المجالات ،وعذا راجع الى نقص الامكانيات ،وخاصة منها الاطارات الادارية المختصة على مستوى البلديات الريفية ،والى ضعف الهياكل الادارية من حيث المناصب المالية .

ــ وفيما يتعلق بالمصالح الفنية ،تبقى هي الأخرى ضعيفة نظرا للوسائل البشرية والمادية المحدودة ،مما ينعكس سلبا على انجاز المشاريع الضخمة المعتمدة التي تستفيد منها البلديات ،زيادة على نقص أوعدم الاستعمال " العقلاني للوسائل الموجودة ،مع الاشارة ثانية الى أن هذا الضعف والنقص في الامكانيات البشرية خاصة منها المؤهلة يعيق المصالح الادارية التي لا تستطيع تلبية حاجيات المواطنين ،ويؤثر على الخصوص على صيانة الأرشيف ووثائق الحالة المدنية ويعرقل التعريب التدريجي لهما . (1)

ــ أما بخصوص النشاط العام للمنتخبين ،يستخلص من التقرير المذكور أن نشاطهم كان مرتكزا ومنحصرا أساسا في الهيئات التنفيذية للبلديات وفي بعض الأحيان ــ ان لم نقل في غالب الأحيان ــ في الرؤساء وبعض المنتخبين .

ومن جهة ثانية ،فان لجان العمل على مستوى البلديات مازالت تعاني من الضعف الناتج عن عدم مشاركة واسهام كل الأعضاء فيهما مما يقلل من فعاليتها وانحصار الأشغال في بعض الأحيان على رؤسائها والذين يعانون هم الآخرون مشاكل مهنية نظرا لعدم ديمومتهم في البلديات ، فالوضعية المهنية لبعض المنتخبين لا تسمح لهم بممارسة مهامهم بصفة عادية ومستمرة ،مما ينعكس سلبا على دورهم في المجالس الشعبية البلدية . (2)

---

(1) محافظة الحزب بتيزي وزو ،التقرير السابق ذكره ص 23 .
اذا ما استثنينا رئيس المجلس الشعبي البلدي يجب أن يتفرغ بشكل دائم ونهائي لمهام وظيفته طبقا للمادة 123 مكرر 1 من القانون البلدي المعدل والمتمم ،وكذا أعوان الدولة والجماعات المحلية الذين يمارسون وظائف دائمة (أعضاء دائمين) بالمجلس التنفيذي البلدي والذين يتم انتدابهم تلقائيا (المادة 123 مكرر 2) ،نجد وضعية بقية الأعضاء تفتقر الى الاستقرار الوظيفي أو المهني والى الحافز المادي ،وهو ما ينعكس سلبا على مردود عملهم ،وعليه فمن المستحسن اعطاء هذه المسألة شيئا من الدعم والتحفيز .

ولكن مع ذلك -يضيف التقرير- يمكن القول أن نشاط المنتخبين معتبر، بحيث يشاركون كلما سمحت لهم الظروف ؟ في مختلف الأشغال التي تدخل في اطار صلاحيات البلديـة ، وكلما دعت الضرورة الى ذلك، كالمناقشة والمصادقة على ميزانيات البلدية ، والمشاركة في أشغال مختلف اللجان خاصة لجنة الشؤون الاجتماعية ، وابداء الاقتراحات حول المشاريع ومتابعتها .(1)

ب - مشاريع التنمية للبلديات:

يلاحظ ضخامة حجم المشاريع المسجلة ضمن مختلف المخططات بالمقارنة مع نسبة الانجاز الى حد ما ، ومع ذلك فان النتائج المحققة على مستوى البلديات خلال سنة 1982 إيجابية اذا ماقورنت بالسنوات الماضية .

- ففي قطاع التعليم مثلا ، استطاعت البلديات ضمان الدخول المدرسي للسنة الدراسية 1983/1982 لما يقرب من أربعة وثلاثين (34) ألف تلميذ جديد في ابتدائي فقط، وذلك بانجاز 556 قسما جديدا ، كما تم فتح خمس (5) متوسطات جديدة وثانويتين ، بالاضافة الى توفير 196 مسكنا جديدا للمعلمين .

- وفي قطاع السكن ، حظي موضوع الاسكان باهتمام كبير من قبل المجالس المنتخبة خلال سنة 1982 ، فبعد أن عرف هذا القطاع عجزا كبيرا ، شهد تحسنا ملحوظا خاصة في هياكل الانجاز ، بحيث تم : تسليم 2200 مسكنا حضريا بالاضافة الى 6610 مساكن في اطار البناء الذاتي ، مع ملاحظة امتثال أغلبية البلديات للتعليمات الموجهة اليها من مجلس التنسيق الولائي الذي قرر إعطاء الأولوية للمجاهدين وذوي الحقوق ، حيث زادت نسبة المستفيدين منهم من البناء الذاتي عن نسبة 80٪ من مجموع المستفيدين .(2)

---

(1) من التقرير المتضمن تقييم نشاطات المجالس الشعبية البلدية لولاية تيزي وزو، المرجع السابق ص 22

(2) هذه حوصلة لنشاطات المجالس الشعبية البلدية في بعض القطاعات من خلال عملية التقييم مستخرجة من التقرير سالف الذكر ص 23، 26 .

2 ـ تقسيم نشاطات المجلس الشعبي الولائي :

حوصل المجلس الشعبي الولائي لولاية تيزي وزو هو الآخر نشاطاته في اطار عملية التقييم والمتابعة ، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومن خلال مداولاته في دوراته العادية والاستثنائية وذلك على النحو التالي :

أ ـ الدورة العادية الأولى المنعقدة بتاريخ 1983/4/19 وتناولت :

ـ إعادة هيكلة المزارع .

ـ توضيحات واجابات مختلف المديرين حول تساؤلات بعض المنتخبين بالمجلس الشعبي الولائي .

ـ تقرر إنشاء مؤسستين ولائيتين ، الأولى هي تعاونية تسيير المساحات المسقية لولاية تيزي وزو (قطاع الري) والثانية هي مؤسسة المحاسبة الولائية .

ب ـ الدورة الثانية العادية ، المنعقدة بتاريخ 1983/7/6 وتناولت :

ـ الحساب الاداري .

ـ الميزانية الاضافية الولائية .

ـ نتائج السنة الدراسية 1983/1982 .

ـ التكوين المهني .

جـ ـ كما عقد المجلس الشعبي الولائي خلال نفس السداسي دورتين استثنائيتين ، الأولى في 1983/3/10 ، والثانية في 1983/5/29 ، وتناولتا وضع تقرير يتضمن تقييما شاملا لحصيلة الانجازات بالولاية خلال سنة 1982 ، كما ناقش المجلس وصادق على موضوع انشاء مؤسسات ولائية للتوزيع هي :

ـ المؤسسة الولائية لتوزيع المواد الغذائية والصيانة والتنظيف .

ـ المؤسسة الولائية لأسواق الفلاح .

ـ المؤسسة الولائية لتوزيع مواد البناء .

ـ المؤسسة الولائية لتوزيع الأواني المنزلية .(1)

وعلاوة على هذه الطريقة في ممارسة المراقبة الدورية لتقييم نشاطات المجالس الشعبية المحلية ، يتبع مجلس التنسيق الولائي طريقة أخرى عن أسلوب المتابعة اليومية الميدانية لحركة الانجاز كما تجرى وقائعها في الميدان ، والوقوف على وتيرة الانجاز والاطلاع والتعرف على النقائص والعقبات المعترضة التي حالت دون سير العمليات الادارية وعمليات الانجاز سيراعاديا وطبيعيا . ويتم هذا النوع من المتابعة بموجب زيارات العمل والتفقد التي يقوم بها أعضاء مجلس التنسيق الولائي أو مكتبه ـ وعموما يحدث غالبا ـ الى عين المكان ينتقلون خلالها الى كافة بلديات الولاية ليدرسوا سوية مع أعضاء مجالس التنسيق البلدية والمنتخبين المحليين والمسؤولين الاداريين الأوضاع العامة وواقع التنمية بالبلديات المذكورة والمشاكل التي تعاني منها بلدياتهم وأسبابها والبحث في امكانات ايجاد الحلول الملائمة والمناسبة لها محليا .

---

(1) من تقرير لجنة محافظة الحزب بتيزي وزو ، مصدر سابق ، ص27 ، 28 ، وللمزيد من التفصيل حول التقييم والمتابعة لنشاطات المجالس الشعبية المحلية أنظر المجاهد الأسبوعي ، العدد 1184 ، سنة 1983 ، ص15 .

الفـرع الثـالـث

الرقابة على الادارات والموسسات والهيئات العامة

بالاضافة الى الرقابة على المجالس الشعبية المحلية ، يمارس مجلس التنسيق الولائي أو مكتبه وظيفة المراقبة والمتابعة بالمفهوم السابق بيانه على الموسسات والادارات والهيئات العمومية المختلفة العاملة بالولاية ، الوطنية منها والولائية ، وهي رقابة يباشرها المجلس على النشاط العام لهذه التنظيمات المختلفة بالولاية ، قصد التأكد من مسايرة نشاطاتها وطرق عملها للتوجيهات العامة أو الفلسفة العامة للبلاد ، ومدى عملها بما ورد في مخططات التنمية والأولويات المنصوص عليها ، وكذا مراعاة العدالة في توزيع الخدمات المقدمة للمواطنين ، وبالنتيجة العمل على عدم تعرض هذه الموسسات والادارات للانحرافات والجمود •

وعلى أية حال يمكن القول ، أن هذه الرقابة هي رقابة عامة وشاملة تمارس عن بعد ، فهي من هذه الزاوية رقابة سياسية أكثر منها رقابة ادارية أو قانونية ، بحيث لا تتناول دقائق الأمور ، وهو ما يستفاد من نص المادة 21 من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق ، حيث تقضي بأن تمارس مكاتب مجالس التنسيق وظيفة الرقابة السياسية على مجموع الادارات والموسسات والشركات والدواوين المختلفة العاملة بالولاية •

غير أن ما تجب معرفته ، وبالنظر لأهمية الدور التنفيذي لهذه التنظيمات في تجسيد جهود وأهداف التنمية هو ، أن رقابة مجلس التنسيق أو مكتبه للتنظيمات المذكورة تتجاوز - أو يجب أن تتجاوز - جانب أو مستوى الرقابة الشاملة ، أي الرقابة السياسية الى الرقابة الادارية على التنفيذ والأداء والكيفية التي يتم بها استخدام وسائل وأدوات العمل ، وكذا احترام الصلاحيات

وعدم تجاوزها • فهي إذن رقابة مشروعية وملاءمة ادارية وقانونية أيضا ، تنطوي على عناصر التحقيق والمتابعة والمساءلة •

وبالنظر لأهمية هذه الرقابة فقد نظمها قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية ، خاصة من حيث موضوعها وهدفها ، ومما جاء فيه بهذا الخصوص :

"يمكن لمجالس التنسيق اجراء تحقيقات مستعجلة في حالة إثبات نتائج سلبية مترتبة عن النشاطات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية على مستوى البلدية أو الولاية بواسطة الأجهزة المعنية." (1)

وفي موضع آخر وبشيء من التحديد تقضي المادة 18 من نفس القرار بأن "تبلغ مجالس التنسيق السلطات المختصة عن حالات عدم الانضباط والاهمال وسوء التسيير والاختلاس ، واستغلال السلطة والتبذير ، والرشوة ، والانحرافات والبيروقراطية وكل التصرفات الأخرى التي تعرقل تنفيذ مهام البناء الوطني ، وهذا في حالة تجاوز صلاحياتها •

وعليه فاذا ثبت لدى مجالس التنسيق (البلدية والولائية) أن ثمة نتائج سلبية في مستوى الأداء ، أو سوء استعمال السلطة أو تجاوز الصلاحيات أو أي خرق لأصول الانضباط والمشروعية ، فان بامكانها اجراء تحقيقات عاجلة للوقوف على مصادر القصور أو التقصير والضعف والأخطاء المرتكبة في مجال التسيير الاداري والمالي للمؤسسات والادارات العامة ، وتحديد المسؤول عنها ومساءلته •

أما عن وسيلتها ـ مجالس التنسيق ـ في ذلك للقيام بأعمال التحري والتحقيق ، فهو ما لم تبينه بوضوح النصوص المذكورة ، بحيث اكتفت المادة 17 من قرار اللجنة المركزية المذكور مثلا بعبارة "بواسطة الاجهزة المعنية" ، فالأرجح أن تكون أجهزة الرقابة التابعة للولاية ، لا سيما تلك التابعة لمديرية التنسيق المالي ، ثم اللجان الفنية المؤقتة التي يمكن للمجلس انشاؤها عند الضرورة وكلما اقتضى الحال ذلك ، وهي اللجان المنصوص عليها في المواد 29 ، 30 ، 31 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية (2)

---

(1) المادة 17 من القرار المذكور •

(2) استنتاج شخصي •

وبالاضافة الى ذلك هناك التحقيقات التي يفتحها مكتب التنسيق عقب جولاته وزياراته التفقدية الى أماكن العمل ، بهدف الوقوف على الأسباب الحقيقية للتأخر في مستويات الانجاز . (1)

وقبل مغادرة الصلاحيات الرقابية ، أشير الى أن ثمة جانبا آخر لعلاقة مجلس التنسيق الولائي بالوظيفة الرقابية على المستوى المحلي (البلدي والولائي) ويتعلق الأمر هنا بالرقابة الشعبية التي يباشرها كل من المجلس الشعبي البلدي والولائي والمنصوص عليها في المادة 170 مكرر 1 من القانون رقم 81 ـ 09 الصادر في 1981/6/4 المعدل والمتمم للقانون البلدي (2) ، والمادة 136 مكرر 1 من القانون رقم 81 ـ 02 الصادر في 1981/2/14 المعدل والمتمم لقانون الولاية . (3) وتقضيان بأن يمارس كل من المجلس الشعبي البلدي والولائي وظيفة المراقبة الشعبية وفقا لتعريفها في الميثاق الوطني والدستور (4) ، والتي من أهدافها : تقييم فعالية المؤسسات والهيئات العمومية المحلية في

---

(1) من ذلك مثلا ، زيارة العمل والتفقد التي قام بها أعضاء مكتب التنسيق الولائي لولاية عين تموشنت يوم الاربعاء 27 مارس 1985 الى مزرعة الشهيد السي بلعباس الواقعة ببلدية الأمير عبد القادر الجديدة ، حيث لاحظوا بها نوعا من التقصير خاصة في عدم صيانة العتاد الفلاحي وعدم استغلاله ، والعجز المالي الذي تعاني منه رغم وفرة الامكانيات وخصوبة الأرض وضيق مساحة المزرعة التي لا تتجاوز 514 هكتارا ، فاتخذ بشأنها قرارا يقضي بفتح تحقيق دقيق ومتابعة ومعاقبة المقصرين والمتهاونين في ظرف لا يتعدى خمسة عشر يوما . عن جريدة الجمهورية ، العدد الصادر بتاريخ 30 مارس 85 .

(2) الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، 1981 .

(3) الجريدة الرسمية ، العدد 7 ، 1981 .

(4) للمزيد من التفصيل مجالات وأهداف هذه المراقبة راجع المواد من 170 مكرر 2 الى 170 مكرر 14 من قانون البلدية المعدل ، والمواد من 136 مكرر 2 الى 136 مكرر 14 من قانون الولاية المعدل والمتمم .

في بلوغ وتحقيق أهدافها ، السهر على التطبيق الصحيح للقوانين والأنظمة السارية المفعول على مستوى البلدية والولاية ، لا سيما النصوص المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، والتجارة والأمن والثقافة [1] ...الخ .

ولكن الذي يهمنا في هذه العلاقة بوظيفة المراقبة ، هو ما جاء في المادة 170 مكرر 10 والمادة 136 مكرر 10 على التوالي من قانوني البلدية والولاية المعدلين ، حيث تقضيان بأن يوجه تقرير المراقبة فوراً بعد إقراره - حسب الاختصاص - المجلس الشعبي البلدي والولائي الى السلطة السلمية ، أو صاحبة الوصاية على التسيير موضوع المراقبة قصد اتخاذ الاجراءات اللازمة .

كما يرسل التقرير للاطلاع الى :

الوالي ومكتب التنسيق الولائي ، ومكتب المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للبلدية والى مجلس التنسيق الولائي ومكتب المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للولاية .

وأهم من ذلك ما جاء في المادة 170 مكرر 12 من القانون البلدي المعدل حيث تنص :

" في حالة ما اذا امتنعت السلطة المعنية عن أخذ استنتاجات لجنة المراقبة بعين الاعتبار ، يمكن للمجلس الشعبي البلدي في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ إرسال هذه الاستنتاجات إحالة الأمر على :

- وزير الداخلية .
- مجلس التنسيق الولائي .
- مجلس المحاسبة .

ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المادة 136 مكرر 12 من قانون الولاية المعدل ، حيث جاء فيها :

" إذا لم تستتبع نتائج لجنة المراقبة بأي إجراء من السلطات المعنية ، جاز للمجلس الشعبي الولائي أن يرفع الأمر الى :

- مجلس المحاسبة .
- مكتب المجلس الشعبي الوطني .
- مجلس التنسيق الولائي .

---

(1) المادة 170 مكرر 4 من القانون البلدي المعدل ، والمادة 136 مكرر 4 من قانون الولاية المعدل .

مما تقدم ،أخلص من عملية المراقبة والمتابعة والتقيم الى ثلاث نتائج عامة هي :

1 ـ أن أعمال التقييم والمتابعة اليومية أو الدورية التي يقوم بها مجلس التنسيق الولائي أو مكتبه ،تعتبر حافزا ذا جانبين : إيجابي ، وآخر سلبي .أي التحفيز والتشجيع أو المساءلة ،مما يساعد على تبني القضايا والمسائل المطروحة على مستوى الولاية أو البلديات التابعة محليا ، والبحث في امكانية إيجاد الحلول الملائمة والمناسبة لها محليا أيضا .

2 ـ أن انشاء هذا المجلس ـ مجلس التنسيق الولائي ـ فتح آفاقا جديدة في تجسيد اللامركزية ومساءلة الهيئات والاشخاص عن قضايا التنمية والتسيير في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمالية ... الخ ، دون انتظار تدخل السلطات أو الادارات المركزية والاعتماد فقط على مفعول الرقابة الوصائية التي تباشرها هذه الاخيرة على أعمال ونشاطات المجالس المحلية والموءسسات والادارات العامة ،والتي كثيرا ماتكون اما رقابة سابقة أو لاحقة ترتكز على رقابة المشروعية أكثر من كونها رقابة مشروعية وملاءمة في ذات الوقت .

غير أن الرقابة والحالة هذه ،قد تصبح مزدوجة ، وهو ما قد يثقل كاهل الهيئات والموءسسات والمجالس موضوع المراقبة والمتابعة ، وهذا أمر لايمكن تفاديه الا بتفويض مجلس التنسيق الولائي صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على انجاز وتنفيذ مخططات ومشاريع التنمية ،ومراقبة وتوجيه نشاط الموءسسات العامة ،وحتى تلك الخاضعة منها لوصاية السلطات والادارات الرئيسية المركزية ،وهذا علاوة على مخططات ومشاريع التنمية ذات الطابع المحلي التي ترجع مباشرة المراقبة بشأنها إبتداء للسلطات المحلية ، وفي مقدمتها مجلس أو مكتب التنسيق الولائي .

وبالفعل ،فقد ظهر من حيث الواقع العملي أن عملية المراقبة والمتابعة بدأت تأخذ هذا المسار،وهو مادعا اليه ،بل وأكد وركز عليه الامين العام للحزب رئيس الجمهورية أثناء تدخله أمام موءتمر الندوة الوطنية الثالثة للتنمية ، ومما جاء في كلمته بشأن هذه النقطة بالذات :

• كما أن مكتب التنسيق له صلاحيات المتابعة والرقابة فيما يتعلق بالمؤسسات التي تخضع في وصايتها للسلطات المركزية، ولا يستطيع أي كان أن يحتكر المراقبة والمتابعة لنفسه فقط بحكم أن له الوصاية المركزية .

إن الولاية لها الحق، كل الحق في ممارسة دورها ومراقبة هذه الهيئات، وأعتقد أن عدم تدخل الولاية بحجة وجود الوصاية مفهوم خاطئ، لأن دور الولاية يساعد الهيئات المركزية وهذا بحكم موقعها الميداني (1).

3 ـ يستنتج مما تقدم أيضا، أن لمجلس التنسيق الولائي صلاحية البت والتقرير قانونا في المسائل المرفوعة إليه من قبل المجالس الشعبية المحلية، وفي التقارير المعدة والمقدمة إليه من قبل لجان المراقبة المنشأة لهذا الغرض، فهو جهاز وسيط في عملية المراقبة مما يجعله قريبا من المؤسسات والهيئات موضوع الرقابة، ويتابع نشاطاتها بإجراءات عملية، ذلك ما أدرسه بالتفصيل في المطلب الموالي المخصص للصلاحيات التقريرية .

---

(1) عن مجلة "المجاهد" الأسبوعية، العدد 1283، الصادر بتاريخ 8 مارس 1985، ص 23 .

المطلب الثاني

الصلاحيات التقريرية

بالاضافة للصلاحيات السياسية ، وصلاحيات التوجيه والتنشيط ، والصلاحيات الرقابية المسندة لمجلس التنسيق الولائي ، يحوز هذا الأخير صلاحيات البت والتقرير في المسائل الآيلة إليه على المستوى الولائي بموجب النصوص القانونية والتنظيمية • (1)

غير أن ما أود التنبيه إليه هو ، أن دراسة الصلاحيات التقريرية على حدة لا يعني البتة أن الصلاحيات الثلاث الأولى لا يتخذ مجلس التنسيق الولائي بشأنها قرارات نهائية تنفيذية ، بل المقصود هنا هو التفصيل والبحث أكثر في دور هذا المجلس عمليا ، وامكاناته في تجسيد وتتويج النشاطات والأعمال التي يقوم بها بموجب الصلاحيات الأولى (التوجيه والتنشيط السياسيين والمراقبة) باجراءات وقرارات عملية تنفيذية تتبلور وتتجسد في نهاية المطاف مهمة التنسيق التي أنشئ من أجلها • وذلك بموجب مداولاته ودورات انعقاده العادية منها والاستثنائية •

ونقطة الانطلاق في هذا المجال هي : أن إنشاء مجلس التنسيق الولائي ذاته - كما أسلفت القول - قد جاء ليخلق آفاقا جديدة في مسار اللامركزية ، وإيجاد مستوى تنظيمي وسيط لعمل ونشاط الحزب والدولة على هذا المستوى المحلي ، وذلك بهدف دراسة المسائل المطروحة على هذا المستوى أيضا ، والمرتبطة بالحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، والتي تتطلب عملا مشتركا بين تنظيمات الحزب وتنظيمات الدولة • (2)

---

(1) المقصود بالنصوص القانونية والتنظيمية هنا ، القانون الأساسي للحزب ونظامه الداخلي والتعليمة رقم 1639 ، وقرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم مجالس التنسيق وصلاحياتها ، بالاضافة الى التعليمة رقم 30 الصادرة عن الامين العام للحزب سنة 1982 •

(2) المادة 4 من قرار اللجنة المركزية سالف الذكر •

وما هو جدير بالملاحظة ، أن صلاحيات مجالس التنسيق ـ البلدية

والولائية ـ ليست صلاحيات محددة تحديدا دقيقا ، بل هي صلاحيات عامة • كما أن النصوص المنظمة للمجالس المذكورة ـ من حيث الصيغ المستعملة ـ ليست على درجة من الوضوح والدقة يمكن الوقوف من خلالها على كيفية اتخاذ القرارات بل يمكن استنتاجها استنتاجا •

ومن الصيغ المذكورة بشأن صلاحيات مجلس التنسيق الولائي في البت والتقرير ، ماورد بالمادة 3/12 من قرار اللجنة المركزية المذكور ، حيث جاء فيها :

" وتعمل ـ مجالس التنسيق ـ على الحل السريع للمشاكل المطروحة •"

وما نصت عليه أيضا المادة 32 من نفس القرار :

" تعتبر قرارات مجلس التنسيق سارية المفعول ابتداء من تاريخ اتخاذها •"

وكذلك ماورد في المادة 3/19 من القرار المذكور أيضا :

" ••• وتتخذ كل إجراء أو تدبير له علاقة بالحالة المعروضة •"

ومن ذلك أيضا المادة 27 من نفس القرار ، حيث جاء :

"يجتمع المكتب ـ مكتب المجلس ـ مرة كل خمسة عشر يوما ••• للنظر والبت في كل القضايا المطروحة عليه •"

وتبعا ، وبالنظر لقلة النصوص المنظمة للصلاحيات التقريرية ، وعدم كفاية وضوح الموجود منها ، أجد من الضروري والمفيد الاستناد الى ما هو جاري به العمل في الواقع العملي المعاش ، بحيث يمكن إجمال مجالات النشاط التي تنصب عليها قرارات مجلس التنسيق الولائي في الآتي :

ـ في المجال الاقتصادي ، يسهر مجلس التنسيق الولائي على تنفيذ مخططات التنمية المحلية والوطنية ، ويعمل على توفير الظروف التي من شأنها زيادة الانتاج وتحسين الانتاجية في كل القطاعات ، دراسة المشاكل الاقتصادية لوحدات الانتاج الصناعية والفلاحية ، وإعطاء التطوع طابعا أكثر جدية وشمولية ، بحيث يشمل كل القطاعات • دراسة التموين والتسويق والتوزيع ، وحماية القوة الشرائية للمواطنين •

ـ وفي الميدان الاجتمعي والثقافي ، يتولى المجلس تنظيم عمليات المناقشة وإثراء الملفات الوطنية الكبرى ، دراسة قضايا ومشاكل السكن والبت فيها .

ـ وفي الميدان الاداري ، دراسة أوضاع التسيير بالمؤسسات .

وكمثال تطبيقي عن صلاحيات مجلس التنسيق الولائي في البت والتقرير في المسائل والقضايا المذكورة أعلاه ، بالاضافة الى الصلاحيات السابق ذكرها ، أعرض لبعض القرارات الصادرة عن مجلس التنسيق الولائي لولاية الجزائر .

الفرع الأول

القضايا المطروحة على جدول اجتماع مجلس التنسيق

(مجلس التنسيق الولائي لولاية الجزائر كنموذج)[1]

أولا : الشؤون الاجتماعية :

1 ـ دراسة قضية الأجور في المؤسسات .

2 ـ مشاركة مجلس التنسيق الولائي في حل النزاعات الناتجة عن التوقف عن العمل .

3 ـ فض النزاعات المتواجدة في ميدان الشؤون الاجتماعية من طرف المديريات المعنية بالولاية . مثل الصحة والشغل والسكن والنقل ، الى غير ذلك .

ثانيا : المجمعات الثقافية الكبرى :

أ ـ نسبة النجاح في الامتحانات على مختلف المراحل والتي كانت ضئيلة .

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، حزب جبهة التحرير الوطني ، محافظة الجزائر ، محضر اجتماع مجلس التنسيق الولائي المنعقد بتاريخ 11/7/1984 ، الصفحات 3 ، 4 ، 5 .

2 ـ طرد عدد كبير من الطلبة الراسبين في الامتحانات ، والذى قد يسبب أضرارا تعود على المجتمع.

ثالثا : الاعلام والتنشيط :

1 ـ التأخر في إصدار مجلة المحافظة ، الناتج عن قلة الامكانيات المادية.

2 ـ عدم وجود مشروع المخطط الخماسي الثاني ، لتبليغه ، ودراسته دراسة تتوافق ومستجدات ولايتنا . ؟

رابعا : منظمة المجاهدين :

1 ـ يلاحظ نقص الامكانيات المادية ، كالآلات الخاصة بالرقن ، والمكاتب ، والسيارات ، مع العلم بأن منظمة المجاهدين تملك سيارة واحدة فقط .

2 ـ عدم تلاؤم مقر المنظمة ونشاطاتها .

3 ـ هناك ستة وعشرون (26) شركة وطنية طرحت بها قضية المجاهدين الخاصة بالترقية والترسيم .

4 ـ عدم وجود مقبرة خاصة بالشهداء بولاية الجزائر .

5 ـ عدم إشراك المجاهدين في كتابة تاريخ الثورة ، واهمال أماكن الشهداء والتي تقرر اقامة نصب تذكارية بها .

6 ـ عدم تغيير بعض الشوارع التي تحمل أسماء أجنبية واطلاق أسماء الشهداء عليها .

7 ـ عدم وجود ناد خاص بالمجاهدين .

خامسا : منظمة الشبيبة :

1 ـ يوجد لمنظمة الشبيبة مئة وأربعون (140) مقرا ، وأن 90٪ منها غير صالح تماما لقيام الشبيبة بنشاطها .

2 ـ عدم وجود مقرات على مستوى الأحياء .

3 ـ عدم قيام المنظمة بنشاطاتها ، نظرا لقلة الاطارات . وعليه ، فان المنظمة تطالب بمساهمة إطارات التعليم في المدارس لمحو الأمية ،

وتدريب الكشافة .

4 ـ عدم كفاية دور الشباب ، وفقدان ألبسة الكشافة والمخيمات الصيفية ، وكذلك وسائل النقل الخاصة بالنشاطات ، وعليه ، فان المنظمة تطالب بتخصيص ميزانية لها من طرف الولاية ، حتى تقوم بالنشاطات السياحية في حدود صلاحياتها .

سادسا : منظمة النساء :

1 ـ يلاحظ أن هناك نقصا في الامكانات المادية ، تعاني منه منظمة النساء ، مثلها في ذلك مثل المنظمات الجماهيرية الاخرى . لذلك فانها تطالب بحل المشاكل التي تعرقل نشاطها .

2 ـ كما تطالب منظمة النساء بتخصيص حصة سكنية لأرامل الشهداء ، وكذا تخصيص قطعة أرض لتربية الزهور .

سابعا : منظمتي العمال والفلاحين :

أبدت المنظمتان رغبة ملحة في مساهمة مجلس التنسيق الولائي في حل القضايا التي تهم عالم الشغل ، سواء في الفلاحة أو المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية أو غيرها من المؤسسات .

الفرع الثاني

القرارات المتخذة من قبل مجلس التنسيق الولائي

بعد المناقشة والمداولة حول القضايا والمسائل المطروحة على جدول الاجتماع المذكور ، اتخذ مجلس التنسيق الولائي لولاية الجزائر وأصدر بشأن الموضوعات المذكورة القرارات التالية :

أولا : بالنسبة للتعليم :

1 ـ تقرر ضمان إعادة السنة للراسبين في الامتحانات والذين تقل أعمارهم عن خمس عشرة (15) سنة .

2 ـ فتح شعب جديدة للتكوين المهني .

3 ـ إعادة إدخال سبعة (7) آلاف تلميذ الراسبين ، في الدخول المدرسي الجديد للسنة أولى متوسط .

ثانيا : بالنسبة للمجاهدين :

1 ـ تقرر أن تتكفل الولاية بتمويل مشروع بناء مقبرة للشهداء مع مرافقها ، ولو كلف ذلك مبالغ مالية ضخمة ، والولاية مستعدة لوضع الحجر الأساسي لها يوم 20 أوت 1984 .

2 ـ إقامة نصب لكل شهيد ، شريطة أن تكون القائمة ممضاة من طرف الوزارة .

3 ـ إعطاء الأولوية للمجاهدين وذوي الحقوق في عملية توزيع المحلات والسيارات ، على أن لا تتعدى النسبة 50% .

4 ـ تتكفل الولاية بإصلاح مقر الأمانة الولائية للمجاهدين .

ثالثا : بالنسبة للشبيبة :

1 ـ تتكفل الولاية بشراء عشرين (20) مخيما صيفيا لصالح منظمة الشبيبة .

2 ـ تخصص الولاية ميزانية تقدر بـ 10.000.000,00 دينار جزائري .

3 ـ تتكفل الولاية بشراء 65000 وحدة من الألبسة الخاصة بالكشافة .

4 ـ تقرر ترميم مقرات الشبيبة من طرف البلديات ، شريطة إتصال الأمين الولائي للمنظمة برؤساء الدوائر ، مرفوقا بقائمة هذه المقرات .

رابعا : الاتحاد النسائي :

1 ـ تقرر تسليم مبالغ مالية حسب احتياجات الاتحاد الوطني للنساء .

الجزائريات من طرف ولاية الجزائر .

2 _ تقرر أن تعطى تعليمات لكل المؤسسات من طرف والي ولاية الجزائر ، تؤكد ضرورة إعطاء يد المساعدة للأمانة الولائية لتوسيع القاعدة .

3 _ أن تعمل كل المراكز التربوية للبنات تدريجيا ، حتى تكون وسيلة لتدعيم المنظمة .

مما تقدم ، وبعد مقارنة القرارات المتخذة من قبل مجلس التنسيق الولائي لولاية الجزائر وموازنتها مع المواضيع المطروحة على جدول أعمال الاجتماع المذكور ، نجد ما تعكس مباشرة وتجسد صلاحيات البت والتقرير التي يحوزها المجلس المذكور ، وكذلك مجالات تدخله .

غير أن ما يمكن ملاحظته _ ومن خلال نفس التقرير وجدول الأعمال _ أن المجلس لم يبت في الموضوع الأول المعروض عليه ، والمتعلق بالشؤون الاجتماعية ، وهو موضوع ذو طابع قانوني اداري مالي ، ألا وهو دراسة قضية الأجور في المؤسسات ، وفض المنازعات والاضرابات والتوقف عن العمل ، والناجمة عن بعض المشاكل الاجتماعية التي تحدث داخل المؤسسات العاملة على مستوى الولاية .

وحقيقة الأمر ، أن موضوعا كهذا يتسم بالدقة والصبغة القانونية يستوجب التدخل المباشر للمؤسسة أو الادارة المعنية إذا الأمر _ خاصة التوقف عن العمل _ بالسير العادي واليومي للعمل بالمؤسسة المعنية ، بحيث تتبنى هذه المسألة الجهة الادارية التي تتبعها ، أو تخضع لرقابتها ووصايتها المؤسسة المعنية المذكورة ، وهي هنا المجلس التنفيذي الولائي ، وذلك تطبيقا لما نصت عليه المادة 141 من قانون الولاية (1) والمادة 10 من المرسوم رقم 83 _ 545 (2) من أن المجلس

(1) قانون الولاية ، الجريدة الرسمية ، عدد 44 ، 1969 .

(2) المرسوم 83 _ 545 الصادر بتاريخ 1983/9/24 ، يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي الولائي وتنظيمه ، الجريدة الرسمية ، العدد 40 ، 1983 .

الولائي يتولى ضمن الشروط المحددة بالقوانين والأنظمة ، وتحت سلطة الوالي :

(ممارسة الوصاية والمراقبة الادارية على الجماعات المحلية ، والمؤسسات والهيئات العمومية في نشاطاتها التي لا تتعدى نطاق الولاية ، وكذلك الهيئات والمؤسسات والتنظيمات العمومية ذات الأهمية الوطنية التي تباشر نشاطاتها أو جزء من نشاطها في نطاق الولاية) .

وتبعا ، فان البت والتقرير بشأن الموضوع المذكور أعلاه يعود لهذا المجلس الذي يرأسه الوالي ، أما تدخل مجلس التنسيق الولائي فلم يتجاوز الرقابة السياسية على هذه المؤسسات(1) الى الرقابة على الأعمال التنفيذية والسير العادي اليومي للامور ، الا ما مس من ذلك بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، ولا شك في أن الاضراب والتوقف عن العمل يمس بهذا المبدأ ، على أن دور مجلس التنسيق الولائي قد اقتصر في هذا المجال على حث مسؤولي وعمال الجهات والمؤسسات المعنية وتحفيزهم على الحفاظ على السير الحسن للمرافق أو النشاطات ، على أن تبقى عملية الفصل في الجانب القانوني الاداري للمسألة المعروضة للمديرية أو المديريات المعنية ، وذلك تحت اشراف المجلس التنفيذي الولائي الذي يرأسه الوالي .

غير أن المجلس - مجلس التنسيق الولائي - كان يجب مع ذلك أن يبت في الموضوع المذكور بقرار نهائي ، حيث أن الاجتماع المذكور نفسه ينبني على حضور جميع المعنيين بالأمر ، من ممثلي العمال ومديري المديريات المعنية وممثلي الحزب والدولة والجيش الوطني الشعبي بالاضافة الى ممثل السكان .

---

(1) وهو ما نصت عليه المادة 21 من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية على النحو السابق بيانه .

وبالاضافة الى ما تقدم ، هناك مجالات أخرى تمتد اليها صلاحيات مجلس التنسيق الولائي ، منها قطاع السكن مثلا . ومن ذلك القرار الصادر عن مجلس التنسيق الولائي لولاية البويرة بشأن تحويل سكان حي "قريد القصديري" من بلدية القبة بالعاصمة الى دائرة سور الغزلان بصفتهم أبناء هذه الدائرة .

كما تقرر في هذا المجال إقامة بناءات جاهزة عصرية في بلديات الدائرة الثلاث ، تتكفل بانجازها بلدية القبة . مع الاشارة الى أنه قد تقرر هذا خلال اجتماع تنسيقي حضره كل من ممثل وزارة الداخلية ونائب رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية القبة ، حيث يعتبران المكلفين بمهمة التنسيق مع السلطات المحلية لدائرة سور الغزلان كي تتم عملية الترحيل الرسمي في أحسن الظروف[1].

أما من حيث القوة القانونية والتنفيذية لقرارات مجلس التنسيق الولائي - والبلدي - فانها تكتسب قوة الالزام بمجرد اتخاذها والمصادقة عليها من قبل أعضائه . الأمر الذي نصت عليه المادة 32 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق ، حيث جاء فيها :

" تعتبر قرارات مجالس التنسيق سارية المفعول ابتداء من تاريخ اتخاذها . وكل عضو من أعضاء مجلس التنسيق مسؤول عن تطبيق هذه القرارات المتخذة ضمن صلاحياته ، وعليه أن يقدم عرضا دوريا أمام المجلس" يستنتج من ذلك ، أن مجلس التنسيق الولائي يبت في المواضيع المطروحة

---

(1) عن مجلة " المجاهد الاسبوعية " ، العدد 1171 ، يناير 1983 ، صفحة 21 .

على جدول أعمال اجتماعاته، ويتخذ بشأنها قرارات نهائية دون حاجة لتصديق الجهات العليا المركزية لكل من جهاز الحزب، والدولة. (1)

غير أن ما يمكن ملاحظته، هو أن تقارير المجلس عادة ما لا تنطوي على صيغة تنفيذية جازمة ومحددة للقرارات المتخذة، عدا بعض الصيغ التي تنطوي على التحفيز والحث على وجوب تطبيق مثل هذه القرارات. من ذلك مثلا الصيغة التالية :

" بعد هذه القرارات، عقب أمين المحافظة بكلمة أبرز فيها وجوب احترام تطبيق هذه القرارات في وقتها المحدد. " (2)

مع الاشارة الى أجل التنفيذ ليس محددا تحديدا دقيقا.

وعليه، وفي ظل غياب جهاز لمتابعة تنفيذ قرارات المجلس عدا ما نصت عليه المادة 32 سالفة الذكر – وفي حالة عدم تمكن المجلس من الاضطلاع بمهمة الانضباط بالنسبة للاعضاء الذين قد لا يلتزمون بتنفيذ هذه القرارات التزاما مطلقا، فان تنفيذها والحالة هذه، يبقى وقفا على إرادة الجهات المعنية (الرؤساء الاداريون المديريات، المصالح ...) لتجسيد مضامين هذه القرارات على أرض الواقع العملي. وهنا تظهر أهمية الادارة ممثلة في المجلس التنفيذي الولائي بالنسبة لمجلس التنسيق الولائي من الناحية العملية، باعتباره هيئة وسيطة للبت والتقرير على المستوى المحلي.

---

(1) لكن يلاحظ أن من بين الملاحظات المرفوعة من القاعدة الى المؤتمر الخامس للحزب، أن من سلبيات مجالس التنسيق لجوء أعضائها الى الوصاية المركزية بعد اتخاذ القرارات، نتيجة عدم تمتع الاعضاء بالصلاحيات التي تخول لهم التنفيذ قبل استشارتها. من أعمال اللجنة المكلفة بتحضير المؤتمر الخمس للحزب، الجزء الأول، القضايا السياسية، ص 62.

(2) من محضر اجتماع مجلس التنسيق الولائي لولاية الجزائر سالف الذكر، ص 7.

وبالترتيب على ما تقدم ، فمهما كانت القرارات المتخذة من قبل مجلس التنسيق الولائي ، لا تكون لها فعالية ما لم يقم المجلس التنفيذي الولائي بدوره كاملا ، لأن تطبيقها من صلاحيات هذا الاخير ، أو على الأقل يشرف على الأجهزة القائمة على تطبيقها .

كما لا يمكن لأمين المحافظة - سلميا أو رئاسيا - إلزام المديرين التنفيذيين وإرغامهم على تطبيقها ، بل يبقى الأمر بيد الوالي ومن صلاحياته ، باعتباره رئيسا للمجلس التنفيذي الولائي . (1)

وعلاوة على صلاحيات البت والتقرير التي يحوزها مجلس التنسيق الولائي ، فانه يقوم بدور المرشد بالنسبة للسلطات المركزية في ميادين معينة ،

---

(1) لذلك يتوقف الامر على مدى التجاوب والانسجام بين الوالي كممثل للادارة وأمين المحافظة كممثل للحزب ورئيس للمجلس نفسه . ذلك ما أكده لي أيضا السيد محمد الصغير هلايلي ، عضو اللجنة المركزية وأمين محافظة الحزب بتلمسان في المقابلة الشخصية السابق الاشارة اليها ، إذ يقول حول سؤال هل تعتبر قرارات مجلس التنسيق الولائي قرارات تنفيذية أم مجرد توصيات :

" رغم أن قرارات مجلس التنسيق الولائي قرارات ملزمة قانونا ، فانها تخضع لنوعية العلاقات بالمجلس وبخاصة مكتبه . فبرغم توفر الارادة ونية التكامل والعمل الجماعي مبدئيا ، فان =

أو جوانب معينة من المواضيع والمسائل التي تهم حياة الجماعات المحلية - أو حتى الوطنية - وذلك ما نصت عليه الفقرة الرابعة من البند الثالث من التعليمة 1639، حيث جاء فيها :

ز " يقترح المجلس الى السلطات العليا مشاريع جديدة عند الحاجة الملحة ... "

وكذلك المادة 15 من قرار اللجنة المركزية سالف الذكر، حيث جاء فيها :

" يمكن لمجالس التنسيق طبقا لما ورد في المادة 76 من النظام الداخلي للحزب تقديم اقتراحات الى السلطات المعنية حول مشاريع جديدة كلما اقتضت الضرورة ذلك. "

بعد دراسة مجلس التنسيق الولائي من حيث نشأته، وتنظيمه وصلاحياته، ما موضعه من نظريات التنظيم والادارة؟ وفي أي صنف من أصناف التنظيم يمكن ادراجه ؟ ؟

- الالتزام بتطبيقها - القرارات - آلي وشخصي، وهو ما من شأنه أن يغنينا عن عملية المتابعة، لان القرارات المتخذة لم تصدر عن جهة واحدة، بل اشتركت في اصدارها جميع الجهات، مما يخلق لديها الاقتناع والالتزام السياسيين بتنفيذها وتطبيقها. "

ومن أجل ذلك، فقد كان من بين اقتراحات القاعدة الى أشغال المؤتمر الخامس للحزب إنشاء أمانة أو مصلحة فنية تسهر على متابعة تطبيق قرارات مجالس التنسيق ورفع تقارير بشأنها الى الجهات المعنية. من أعمال اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب، الجزء الاول، القضايا السياسية ص 64.

المبحث الثاني

تكييفه وتحديد طبيعته

لنتساءل : هل يعتبر مجلس التنسيق الولائي هيئة سياسية أم هيئة ادارية ؟ وهل يمثل صورة من صور القيادة الجماعية ؟

المطلب الاول

هل يعتبر مجلس التنسيق الولائي هيئة سياسية أم هيئة ادارية

سبق وأشرت في موضع سابق من هذا البحث ، الى أن انشاء مجلس التنسيق الولائي قد جاء لسد الفراغ القانوني في مجال التنسيق والانسجام بين نشاطات أجهزة الحزب وأجهزة الدولة على المستوى المحلي الولائي ، وبعث اطار تنظيمي وقانوني تتكامل فيه نشاطات هذه الاجهزة .

ومن ثم ، فمجلس التنسيق الولائي هو عبارة عن جهاز للتنسيق بين العمل أو النشاط السياسي والنشاط الاداري التنفيذي ، الذي تقوم به مختلف القطاعات والمصالح الولائية . أو كما نصت على ذلك التعليمة 1639 :

" فهو ليس مجرد تجميع لعدد من المسؤولين على المستوى الجهوي ، يقتصرون على تبليغ الجهات الادارية التي ينتمون اليها ، انه مسؤول عن جعل تلك المصالح والقطاعات تعمل بانتظام ، بحيث لا تكرر بعضها ، ولا يؤدي التعطل في احداها الى سلسلة من المضاعفات في القطاعات الاخرى ".(1)

هذا من حيث الاعتراف لهذا الاطار القانوني التنظيمي بصفة الجهاز التنسيقي .

---

(1) الفقرة 7 من البند الاول من التعليمة المذكورة .

أما من حيث تكييفه، أي من حيث كونه جهازا اداريا أم جهازا سياسيا، فذلك ما يمكن الوقوف عليه من خلال النصوص والواقع العملي .

فقد عرفته التعليمة سالفة الذكر بأنه

" عيئة سياسية قاعدية، تعمل ضمن التنظيم العام لحزب جبهة التحرير الوطني .... " (1)

أما القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق، فقد عرف هذه الأخيرة، حيث ينص :

" تعتبر هذه المجالس هياكل تنسيقية، تعمل ضمن التنظيم العام للحزب والدولة . " (2)

وذلك ما أكدته أيضا التعليمة رقم 30 حيث جاء فيها :

" تشكل مجالس التنسيق هياكل تعمل ضمن التنظيم العام للحزب والدولة، وتهدف هذه المجالس الى التنسيق وتمتين الروابط الموضوعية والديمقراطية بين مختلف السلطات السياسية والادارية المحلية . " (3)

---

1 ـ الفقرة 3، من البند الثالث من التعليمة المذكورة

2 ـ المادة 4 .

3 ـ التعليمة رقم 30 الصادرة عن الأمين العام للحزب بتاريخ 1982/9/15 وهي منشورة منفردة .

.../...

غير أنه رغم ما نصت عليه التعليمة 1639 سالفة الذكر، من أن مجلس التنسيق الولائي يعتبر هيئة قاعدية سياسية، فانه وبالاستناد الى النصوص الأخرى المنظمة للمجلس وصلاحياته والواقع العملي، يمكن القول من حيث المبدأ، بأنه جهاز وسيط يمزج بين الجانبين السياسي والاداري.

أولا : فهو جهاز سياسي المنبت والمصدر، من حيث كون فكرة انشاء مجالس التنسيق فكرة سياسية بالدرجة الأولى، الهدف منها القضاء على علاقة التنافر والتباعد التي كثيرا ما ميزت علاقة الحزب بالدولة ومن حيث أنه يعتبر عن أولوية الحزب على الدولة من خلال التمثيل والرئاسة.

ومن حيث النصوص المنشئة له والمنظمة، حيث نص على المبدأ في القانون الأساسي للحزب وتقرر الانشاء بموجب تعليمة صادرة عن الأمين العام للحزب، ثم دعم ذلك بموجب نصوص النظام الداخلي للحزب حيث تعتبر أكثر دقة، ثم صدر قرار تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق عن اللجنة المركزية للحزب.

ثانيا : وهو جهاز اداري النشاط والعمل، دون اهمال الجانب السياسي، بل كثيرا ما يغلب الجانب الاداري، اذ يعتبر جهازا اداريا وسيطا، وذلك انطلاقا من المعطيات التالية :

.../...

1 - ان عملية التنسيق التي تعتبر نقطة الارتكاز بالنسبة للمجلس، هي في حد ذاتها عملية من العمليات الادارية، وهي جزء لا يتجزأ من مقتضيات الادارة .
اذا التنسيق بمعناه العام كما عرفه الدكتور محمد سليمان الطماوي، هو التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك، وبث الانسجام بين أفرادها، بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة . (1)

ونقطة الانطلاق في هذا المجال بالنسبة لمجلس التنسيق اللوائي، هي أن انشاءه جاء في حد ذاته ليخلق اتفاقا جديدة في اتجاه ومسار اللامركزية، وايجاد مستوى وسيطا للعمل ونشاط كل من الحزب والدولة، وذلك بهدف حل المسائل والقضايا المطروحة على المستوى المحلي، والمتعلقة بالحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تتطلب عملا مشتركا بين هيئات الحزب وهيئات الدولة والتنسيق بين العمليات المتعلقة بهذه الجوانب من الحياة المحلية، ومنها يتطلبه ذلك من قرارات . فهو ان هيئة التنسيق وليس المقرر، وان كان يشارك ويساهم فيه .

---

1 - الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الادارة العامة دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة 1975 ص219 .

...../.....

2 ـ أما المعطية الثانية ـ وهي الأهم ـ فهي أن مجلس التنسيق الولائي الذي يضم كلا من أمين المحافظة والوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، وقائد القطاع العسكري، والممثلين للتنظيمات الرئيسية الأولى على المستوى المحلي، أصبح يجمع من حيث المبدأ ويحوز العديد من الصلاحيات، واتخاذ أي قرار من شأنه أن يخدم الجماعة العامة المحلية وبالنتيجة الوطنية، وذلك في اطار عملية التكامل بين نشاط الحزب ونشاط الدولة ـ ليس فقط تلك القرارات العائدة لتنظيمات الولاية كجماعة لا مركزية[1] والتي تعالج قضايا ومسائل متخصصة بالنسبة لكل تنظيم على حدة، لتجد حلها بموجب عمل جماعي مشترك فحسب، وانما حتى تلك العائدة منها للسلطات المركزية، الممثلة بمجلس التنسيق الولائي. ومن ثم فهو جهاز اداري وسيط، يضم التنظيمات الادارية السياسية القاعدية الوسيطة بالنسبة للحزب والادارية الوسيطة بالنسبة للدولة. وخلاصة القول هي، أنه رغم كون مجلس التنسيق قد جاء لتمكين الحزب من الاضطلاع بدوره الطموح في مجال التنسيق والتنشيط والتوجيه والمراقبة والمتابعة ومن خلال رئاسة ممثله لهذا المجلس، ممثلا في شخص أمين المحافظة، الا أنه لا يعتبر هيئة سياسية

---

1 ـ يرجى مراعاة ما نصت عليه المادة 20 من قرار اللجنة المركزية سالف الذكر.

.../...

بقصد رسما هو هيئة ادارية من حيث المبدأ ، لأن التنسيق على المستوى المحلي القصد منه هو سرعة التنفيذ .

ومن جهة ثانية ، فان عمل المجلس نفسه انما ينصب على احدى العمليات الادارية وهي التنسيق ، والتي هي وظيفة من وظائف التنظيم والتنفيذ ، وذلك من أجل تطبيق سياسة الحزب بجوانبها السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

المطلب الثاني

هل يمثل مجلس التنسيق الولائي صورة من صور القيادة الجماعية ؟

الفرع الأول

طرح الفكرة

تعتبر فكرة القيادة الجماعية ، أحد المبادئ أو القواعد الرئيسية الهامة التي يقوم عليها التنظيم السياسي والاداري الجزائري ، وقد ظهر هذا المبدأ تقريبا عبر كل المراحل التاريخية لهذا التنظيم ، وفي كل المواثيق الكبرى للثورة الجزائرية ، سواء منها تلك التي صدرت قبل الاستقلال أو بعده .

.../...

ويقف هذا المبدأ في الجانب الآخر من جوانب التنظيم الاداري، وهو مبدأ وحدة القيادة، الذي يقتضي بوجوب وجود سلطة عليا واحدة تشرف على أعمال عدة مستويات أو تنظيمات ادارية، حتى لا يسير كل منها في فلك مستقل، اذ تنسيق العمل بين مختلف هذه التنظيمات أو الأجهزة الادارية يهدف الى تحقيق غاية معينة مرسومة سلفا •

ويقوم هذا المبدأ على فكرة عقلنة وترشيد وتنسيق نشاط الدولة، لينعكس على المستوى القانوني ويدعم تفوق صلاحية ومركز مسؤول معين، (1) (كالوالي مثلا في الجزائر، بالنسبة للمجلس التنفيذي الولائي والولاية نفسها) •

بينما يأتي المبدأ الأول - وهو القيادة الجماعية - ليحاسي العمل الاداري - نظريا على الأقل - أكبر قدر من الانسجام والموضوعية فبعد أن كان العمل والنشاط الاداري - خاصة القرارات - يتخذ على نحو انفرادي، أي من قبل شخص واحد مختصر، أصبح على العكس من ذلك محل تداول، ليتخذ على نحو أو بشكل جماعي • (2)

---

1 - للتوسع حول هذه الفكرة بالذات، راجع د • سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ص 136 وما بعدها وكذلك

CHABANE BENAKEZOUH : la deconc en Algerie P 231 .

الفـــــرع الثـــاني

مصـــدر مبـــدأ القيـــادة الجماعية وقيمته القانونيـــة

يقـــول الـــدكتـــور محفـــوظ غـــزالـــي " أن القيـــادة الجماعيـــة أصبحـــت تقـــريبـــا - وبشكـــل ضمـــني في النظـــام القـــانـــوني الجـــزائـــري - مبـــدأ أســـاسيـــا ، وفي نفـــس الـــوقـــت قـــاعـــدة متمـــيزة ، فهـــي بمثـــابـــة المـــرجـــع بالنسبـــة للتشـــريـــع والقـــانـــون الجـــزائـــري ، وحيـــث أنـــه عنصـــر ذو طـــابـــع سيـــاســـي وقـــانـــوني في نفـــس الـــوقـــت ، فـــانـــه يحـــوي في طيـــاتـــه في ذات الـــوقـــت أيضـــا تقنيـــات أو منـــاهـــج للتنظيـــم الاجتمـــاعـــي السيـــاســـي والاداري ، ولاعـــادة تقسيـــم وتـــوزيـــع السلطـــة السياسيـــة والاقتصـــاديـــة " (1) ويضيـــف قـــائـــلا :

" ان مبـــدأ القيـــادة الجمـــاعيـــة ينـــدرج فـــي اطـــار عمليـــة التغيـــير والتجـــديـــد المستمـــر للنظـــام القـــانـــوني السيـــاســـي الجـــزائـــري .
فبـــاعتبـــاره منهجـــا مـــزدوجـــا للتنظيـــم الاجتمـــاعـــي السيـــاســـي والاداري ، ولاعـــادة تـــوزيـــع السلطـــات السيـــاسيـــة والاقتصـــاديـــة ، يتـــدرج هـــذا المبـــدأ فـــي الجـــزائـــر فـــي اطـــار النهـــج الاشـــتراكـــي للتنميـــة " (2)

---

1 (2) D. MAHFOUD GHOZALI : Principe de la Direction collegiale, conseil executif de la Wilaya et le conseil de la direction R.A.S.J.E.P N°1 1976 P 7 ET 9

أولا : من حيث المصدر الفكري أو الفلسفي :

من هذا الجانب، يندرج مبدأ القيادة الجماعية في التصور أو المفهوم الماركسي - في التنظيم الاجتماعي السياسي والاداري للديمقراطيات الشعبية، ومن ثم (فان تحليل مفهوم القيادة الجماعية يجب أن يتم من خلال كونها طريقة أو اسلوبا ديمقراطيا لاتخاذ القرار، اذ يتماشى تطبيقها في البلدان الاشتراكية مع تطبيق مبدأ المركزية الديمقراطية، فقد كان تطبيق هذه المبدأ في البلدان الاشتراكية بمثابة " ضمان الحركة " ضد تقديس الشخصية، الذي أفضى في الاتحاد السوفياتي، وشكل رد الفعل على التطرف في شخصية المسؤولية. غير أن ما تجدر ملاحظته، هو أن تطبيق هذا المبدأ ليس من قبيل المصادفة، وانما هو مبدأ لينيني الأصل، بخصوص ادارة وتسيير شؤون الحزب والدولة) (1)

ومن الأسس التي يقوم عليها مبدأ المركزية الديمقراطية المذكور، فهي : الجماعية في المداولة والأغلبية في القرار، والوحدة في التنفيذ .

1.) MOHAMED BRAHIMI : Le phénomeme de la consultation auprès do l'Administrat Algerienne, thèse de Doctorat d'Etat. Université d'ALGER Institut des Sciences Juridiques 1982 P 315 ET SUITE.

ـ أما عن المصدر الفكري والتاريخي لمبدأ القيادة الجماعية في الجزائر، فانه لا يخرج من حيث المبدأ عن هذا الاطار، ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات ومميزات النظام القانوني والسياسي الجزائري، بحيث يمكن استناد اعتماد المبدأ المذكور وجماعيته الى بعض المعطيات والأسباب والاعتبارات التالية :

1 ـ نقطة الانطلاق بالنسبة للقيادة الجماعية سببه السياسية للقوى الثورية ـ ارتبطت ارتباطا لا ينفصم بمسألة فعالية المعركة المسلحة ضد المستعمر، كما ظهرت هذه القيادة الجماعية باعتبارها تقنية أو كيفية فعالة وطبيعية لقيادة الحرب المسلحة والمعركة السياسية، على أنها تهدف أيضا الى وقف كل مساعي المستعمر والتي من شأنها أثارة الانشقاقات أو الانحرافات داخل قيادة المعركة، أو بين هذه الأخيرة والشعب.

2 ـ ان المقاومة المسلحة ضد المستعمر كونت ونمت وأثرت الضمير الاجتماعي أو الجماعي الحقيقي لدى الشعب الجزائري، والذي أثرته أيضا المعاناة الجماعية التي عاشها هذا الشعب.

وقد لا يكون من المبالغة القول : أنه يجب تحليل مبدأ القيادة الجماعية انطلاقا من هذا الضمير الجماعي المشترك الذي هو بمثابة عنصر رئيسي عند تقدير أو تقييم

.../...

كـز المعطيات الاجتماعية السياسية والفلسفية للجزائر.

3 ـ أن المجهودات التي تبذلها والمعركة التي تخوضها الجزائر ضد التخلف ـ والتي حلت محل معركة التحرير ـ السنوات في ـ جاءت لتعطي القيادة الجماعية بعدا وفق ـ وصا آخرين ، يرتبطان ارتباطا وثيقا بطبيعة العلاقات الاجتماعية السياسية التي تسمى السلطة الثورية في الجزائر التي اقامتها وانهنا اللامركزية الاقليمية وعدم تركيز السلطات من جهة ، واقامة علاقات انتاج جديدة بطابع ـ ات.(1)

ثانيا : أما من حيث الأساس القانوني والقيمة القانونية والعملية للمبدأ فيجب الرجوع في ذلك الى النصوص والمواثيق الأساسية للثورة الجزائرية ، خاصة بعد الاستقلال . فاذا كان المبدأ من حيث الأساس هو مبدأ سياسي ، فانه ترجم الى نصوص قانونية ، تنظم المؤسسات الادارية والاقتصادية والمجموعات الاقليمية ، كميثاق وقانون البلدية والولاية ، ميثاق وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات.

---

1 ـ حول هذه الأسباب والاعتبارات ، أنظر محفوظ لعشب ، المرجع السابق ص 11 ، 12 ، 13.

ومن ذلك مثلاً ما نص عليه الميثاق الوطني من أن الروح الجماعية التي يجب أن تتم بها أعمال المجلس التنفيذي تعد من مبدأ القيادة الجماعية السلمية كل معناه تلغى بهذه الكيفية كل تشتيت للطاقات والوسائل الناجمة عن الحكم الفردي (1).

وبالنظر لاهمية مبدأ القيادة الجماعية فان يعتبر أحد المبادئ الأساسية المعتمدة في التنظيم الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والاداري للدولة الجزائرية وتوزيع السلطات والصلاحيات، فقد اعتمد في الوثائق والنصوص الأساسية الحديثة الحاضرة وعلى مستوى التنظيمات السياسية خاصة، ومع ذلك يبقى له أثر وامتداد على مستوى التنظيمات القاعدية والوسيطة لكل من الحزب والدولة، وقد تجسد ذلك في مبدأ المركزية الديمقراطية المنصوص عليه في المادة 99 من الدستور حيث جاء فيها :

1 - ميثاق الوطنية، ص 518. ويلاحظ من ذلك أن القيادة الجماعية لم تتمكن بعد في المرحلة الانتقالية على الأقصاء من اداء كل نتائجها وآثارها بصورة مطلقة ونهائية، بالاضافة لذلك بقيت قيادة جماعية سلمية أو رئاسية، مبينة بذلك مدى التباين والتفاوت الموجود بين المبدأ السياسي والفلسفي والقاعدة الادارية والاقتصادية، محفوظ غزالي المرجع السابق، ص 69، 10.

....../....

" ترتكز المؤسسات السياسية المنتخبة، في جميع المستويات على مبدأ الجماعية في المداولة، والأغلبية في القرار، والموحدة في التنفيذ. "

وهو ما نصت عليه أيضا المواد من 26 الى 30 من القانون الأساسي للحزب المعدل والصادر عن المؤتمر الخامس للحزب، ويرتبط ذلك أيضا بفكرة ديمقراطية التسيير المنصوص عليها في الميثاق الوطني تحت عنوان : الدولة والديمقراطية

" ان الدولة الاشتراكية دولة ديمقراطية :لا بالنسبة لأهدافها فحسب وانما بالنسبة لتسييرها أيضا ." (1)

الفرع الثالث

مدلول القيادة الادارية الجماعية وشروط قيامها

أولا : مدلول القيادة الادارية الجماعية :

سبق وأشرت في موضع سابق الى أن مبدأ القيادة الجماعية يوجد في الجانب الآخر من جوانب التنظيم، كمبدأ أساسي يقوم عليه علم الادارة العامة

1 ـ الميثاق الوطني ص 70 وما بعدها، والمادتان 27، 34 من الدستور.

.../...

وتنظيمها ، وذلك في مقابل مبدأ وحدة القيادة والامر ، ويقصد به " أن تنحصر سلطة اصدار الاوامر في نطاق منظمة معينة في مصدر واحد ، بحيث لا يتلقى المرؤوس اوامر الا من رئيس واحد ". (1) والامر كذلك بالنسبة لصلاحيات وسلطات اصدار القرارات والقرارات التنفيذية .

وينحدر هذا المبدأ من مبدأ آخر ، هو السلم أو التدرج الاداري ، أو النظام التدرجي ، بحيث تقسم بمقتضاه الوظائف في الادارة ، والعلاقات بينها على أساس تدرجي ، وتأخذ شكل مستويات وظيفية متفاوتة ، وذلك بموجب ما ينطوي عليه نظام التدرج أو السلم الاداري من تسلسل في القيادات ، الى أن نصل الى قمة أو هرم التنظيم ، حيث يوجد الرئيس الاداري ، الفرد . وبذلك يصبح الجهاز الاداري بأكمله وحدة متكاملة منسقة ، تهيمن عليها سلطة آمرة واحدة ، ترسم لهذه الوحدة الجهاز خطة سيرها ، بموجب ما تصدره من لوائح ومنشورات دورية ، وأوامر فردية ، واصدار ما يلزم من قرارات ، لمواجهة مختلف الحالات . (2)

ويترتب على ذلك ، أن اصدار القرارات كتصرف قانوني ذي طرف احادي انما يكون من اختصاص شخص

---

(1) د . سليمان محمد الطماوي ، مؤلفه السابق ، ص140 .

(2) د . سليمان محمد الطماوي ، نفس المرجع ، ص110 .

واحد مسؤول ، رغم أن جمع البيانات والمعلومات اللازمة لاصدارها تشترك فيه عادة عدة أطراف ، أوعلى الأقل عدة مستويات في التنظيم أوالمنظمة الادارية المعنية.(1)

أما القيادة الادارية الجماعية ، وعلى العكس من ذلك يقصد بها "عدم استبداد فرد واحد بسلطة التقرير والبت في المسائل الادارية ،وانما يوكل ذلك الى هيئة أو مجلس، بغض النظر عما اذا كان أعضاء هذا المجلس منتخبين أم معينين من طرف الدولة ".(2)

ومؤدى ذلك ، أن صلاحية البت والتقرير في ادارة الشؤون العامة وتسييرها ، لاتبقى حكرا على شخص واحد مسؤول ، وانما تحوزها جماعة مسؤولة ، يتوفر أعضاؤها على نفس الوضع أوالمركز القانوني ، ولهم نفس الارادة أوالمساهمة في التعبير عن ارادة الهيئة أوالمجلس الذي يمثلونه ،

---

(1) أنظر ،د . عمار بوحوش :الاتجاهات الحديثة في علم الادارة العامة ، المؤسسة الوطنية للكتاب،طبعة 1984،ص157 ،وذلك للتوسع حول عملية اتخاذ القرارات وأساسها .

(2) فخار عبد القادر: القيادة الادارية الجماعية في الادارة المحلية الجزائرية،بحث للحصول على د بلوم الدراسات العليا في القانون العام ،كلية الحقوق جامعة الجزائر، 1975 ، ص 67 .

وبعبارة أخرى ، فان هذا النوع من القيادة تكون فيه القرارات نابعة من الجماعة ، وذلك كحصيلة للمناقشة والتفكير الجماعيين ، اذ يعتبر القرار النهائي المتخذ تعبيرا عن جهد وتفكير الجماعة المشتركين .

وما هو جدير بالملاحظة ، أن فكرة القيادة الجماعية ذاتها انما هي تعبير عن الديمقراطية ، (اذ لا يكتفى بالتعبير عن الديمقراطية عن طريق الانتخابات والمجالس النيابية ، بل لابد أن يمتد مفهومها وتطبيقها الى ضرورة المساهمة والمشاركة في تسيير الشؤون العامة عن طريق هيئات منتخبة تتولى تسيير المرافق الادارية والاقتصادية تسييرا جماعيا) .(1)

وقد صاغ الميثاق الوطني المصرى هذه القاعدة هو الآخر ، اذ ينص :

" ان جماعية القيادة أمر لابد من ضمانه في مرحلة الانطلاق الثوري .

ان جماعية القيادة ليست عاصما من جموح الفرد فحسب ، وانما هي تأكيد للديمقراطية على كل المستويات ، كما أنها في الوقت ذاته ضمان للاستمرار الدائم المتجدد ".(2)

---

(1) فخار عبد القادر ، المرجع السابق ، ص66 . غير أن ما تجب الاشارة اليه ، هو أنه لا يشترط في الهيئة أو المنظمة المديرة للمرافق العامة المذكورة أن تكون منتخبة ، بل يكفي لتحقق ذلك توفرها على قدر معين من الاختصاص والمقدرة على اتيان التصرفات القانونية ، وأن تقوم على العمل الجماعي .

(2) د . سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص247 . (الهامش) .

يستخلص مما تقدم، أن القيادة الجماعية هي وسيلة تقنية لاعادة توزيع السلطات والصلاحيات السياسية والادارية، اذ تنطوي على مشاركة، وتدعيم مشاركة أكبر عدد ممكن من الأشخاص في اتخاذ القرارات، وهو ما من شأنه ضمان الانسجام والفعالية لنشاط الدولة، وتجنب ضياع الطاقات والوسائل المرصودة المخصصة لبلوغ هدف معين وظاهر.

ثانيا : عناصر القيادة الادارية الجماعية وشروط قيامها :

تقوم القيادة الجماعية باعتبارها أسلوبا للتسيير والادارة على جملة من العناصر والمقومات أجملها في الآتي :

1 - تساوي المركز القانوني لأعضاء هيئة القيادة الجماعية ومؤدى ذلك، أن يكون أعضاء هذه الهيئة متساوين من حيث المركز أو الوضع القانوني التنظيمي الاداري للهيئة المذكورة، سواء تمثلت في مجلس أو لجنة.

ومعنى ذلك، أن علاقة أعضاء هيئة القيادة تنظم على شكل أفقي، وهو ما يتنافى مع فكرة التدرج الرئاسي، و الخضوع والامتثال للسلطة الرئاسية لاي عضو من الأعضاء، واذا كان من ضرورة لوجود رئيس فان دوره يقتصر على الاشراف والتنسيق، وتنظيم سير عمل هيئة القيادة الجماعية، حتى لا تسودها الفوضى.

2 ـ أن تتساوى الأعضاء في المركز أو الوضع القانوني ، ينجم عنه مبدأ آخر، هو تساوي الأعضاء من حيث صلاحية اصدار القرارات، بحيث لا ينفرد أحد عنهم باصدارها ، دون غيره من الأعضاء ، بل تتخذ بشكل جماعي ، أن يكون لكل عضو صوت تداولي .

مع ملاحظة أن اتخاذ القرار بعد المناقشة والمداولة قد لا يتم بشكل جماعي بالتمام معنى الكلمة ، أي بمقتضى الاجماع ، بل قد يصدر بناء على الأغلبية المطلقة ، أو الأغلبية النسبية فالمبدأ هو أن يصدر القرار باتفاق واجماع الأعضاء ، و الاستثناء من ذلك هو أن يكون للأعضاء حق التعبير والاعتراض بحيث لا يتمسك بفكرة الاجماع لوقف حق الأعضاء في ابداء اعتراضهم على القرار المراد اتخاذه ، خاصة اذا تعلق الأمر بمسألة ذات طابع تقني ، والتي عادة مالا يكفي لمعالجتها والبت فيها اجتماع واحد مثلا .

3 ـ دورية رئاسة هيئة القيادة الجماعية .

ومقتضى ذلك ، أن تكون رئاسة الهيئة المذكورة متداولة بصفة دورية بين أعضائها ، وذلك لتحقيق غايتين في نفس الوقت : تجسيد المساواة بين الأعضاء التي ينبغي أن تسود الهيئة ، وتفادي التسلط الفردي والانحراف بالسلطة (1)

مع ملاحظة أن مكانة الرئيس بأعضاء المجلس أو اللجنة المثلثة لهيئة القيادة ، انما هي علاقة وظيفية وليست رئاسية ، وعليه ، ينحصر دوره في ادارة توجيه أعمال الهيئة

---

1 ـ فخار عبد القادر المرجع السابق ص67 .

والاشراف على جلساتها وتقريب وجهات النظر بين الأعضاء والتنسيق بين الآراء والتوفيق بينها ، ولذلك لا يشترط في رئيس الهيئة أن يكون أكفأ الحاضرين وأدراهم بالادارة والعلوم[1] ولكن مع ذلك يجب التحفظ بشأن هذه المسألة اذ عادة ما يحسن بأن لم نقل يجب تتوافر صفة القائد الاداري في رئيس الهيئة ، وهي الصفة التي تمكنه وبسهولة من ادراك أفضل الطرق للوصول الى الهدف المرسوم[2]. اذ يعد ذلك من ضمن العوامل التي تساعد على حسن توجيه عمل هيئة القيادة الجماعية .

4 ـ أن يفهم الأعضاء حقيقة مهمتهم ، وأن عمل هيئة القيادة الجماعية لا يقصد به الانتصار أو التحيز لرأي

---

1 ـ فخار عبد القادر المرجع السابق ص67 .

2 ـ وفي هذا المجال يقول الدكتور سليمان الطماوي : هل يتطلب في حسن القيادة الادارية أن يحيط الرئيس الاداري بفروع التخصص المنوط بالادارة التي يرأسها ؟ ويجيب : برغم التسليم بأن التخصص يزيد من انتاجية المنظمة الا أن المسلم به من ناحية أخرى هو أن التخصص مطلوب في الدرجات الوظيفية الدنيا ، وتقل الحاجة الى التخصص في الدرجات العليا .

للمزيد من التفصيل حول الاراء الفقهية التي قيلت بشأن صفات القائد الاداري ومواصفاته ، راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ص158 ، 164 .

.../...

فريق دون فريق ، وانما يقصد به التوصل الى أفضل الحلول عن طريق المناقشة وتبادل الاراء ، ولهذا فان أخطر ما يهدد عمل اللجان والمجالس عموما ، هو محاولة فرض رأى معين عن طريق التكتلات.(1)

كما يجب أن تكون صلاحيات واختصاصات هيئة القيادة الجماعية واضحة ومحددة تحديدا دقيقا بما لا يدع مجالا للشك أو التداخل مع صلاحيات غيرها من الهيئات الأخرى ، وما اذا كانت لها صلاحية البت والتقرير النهائي واتخاذ قرارات ملزمة وتنفيذية ، أم أنها مجرد هيئة استشارية ، يتوقف دورها على اسداء النصح والرأى والمشورة لغيرها من الجهات الادارية أو السياسية العليا ، وأخيرا ، تحديد علاقتها مع غيرها من الأجهزة.(2)

الفرع الرابع

مزايا وعيوب القيادة الادارية الجماعية

أولا : مزايا القيادة الادارية الجماعية :

يترتب على اعمال مبدأ القيادة الادارية الجماعية

---

1 ـ سليمان الطماوى المرجع السابق ، ص147.

2 ـ فخار عبد القادر ، المرجع السابق ص80.

.../...

بالمفهوم السابق بيانه، جملة من النتائج الايجابية والمزايا، تعد على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للتنظيم والتسيير الاداريين، أجملها في الآتي :

1 - ان تطبيق المبدأ في حد ذاته، يعبر عن نوع من الديمقراطية في الادارة والتسيير، ويسير تطبيق هذا المبدأ في البلاد الاشتراكية مع تطبيق مبدأ المركزية الديمقراطية (1) فالمبدأ يقوم على تدعيم مشاركة أكبر عدد ممكن من الأشخاص في اتخاذ القرارات.

2 - من النتائج الهامة المترتبة على تطبيق مبدأ القيادة الادارية الجماعية، ضمان الانسجام والفعالية لقرارات ونشاطات الدولة، أو المنظمة، مما يجعل القرار المتخذ من قبلها قرارا مبنيا على دراسة ودراية، فيكون القرار عبارة ثمرة للتعاون والتفاهم العميقين، وهو ما من شأنه أن يجنب بعثرة الجهود المبذولة للقيام بمهام المنظمة والدولة بشكل عام.

---

1 - ويرى الاستاذ عمار عبد القادر في هذا المقام، أن القيادة الجماعية ليست مرتبطة بالضرورة وجودا وعدما بالديمقراطية، أو بأي شكل من أشكال الحكم، اذ توجد في النظام الرأسمالي والاشتراكي، كما أنه من الممكن تصور تسلط هيئة قيادة جماعية بالرأي واتخاذ القرار، دون تقديم أدنى اعتبار لمجموعة العاملين الذين تشرف عليهم. أنظر بحثه السابق ص 71.

.../...

3 ـ انطلاقا من المثل القائل " من المناقشة ينقشع النور " فان الرئيس أو القائد الاداري الفرد ، مهما كانت معرفته بشؤون الادارة والتسيير، ومهما كانت خبرته ، فانه لا يمكن ان يكون تفكيره في المسألة أو القضية موضوع القرار أحسن وأدق من تفكير مجموعة من الأشخاص لهم قدر معين من المعرفة والدراية في مجال الادارة والتسيير، يفكرون تفكيرا جماعيا في المسألة المطروحة ، ويعملون جماعيا أيضا على مصالحتها .

4 ـ ومن مزايا القيادة الجماعية : " أنها تعيد للموظف حقه الطبيعي في أن يكون عضوا له قيمته ، عن طريق مقترحاته وآرائه المبتكرة بين مجموعة من الناس تعمل في تماسك تام " (1)

ومن ثم ، فللموظف الذي ينتمي الى تنظيم معين الحق في ابداء آرائه في القرارات الادارية قبل اتخاذها وتنفيذها ، كما له حق الاعتراض عليها أثناء المداولة ، وهذا على عكس ما هو معمول به تطبيقا لمبدأ وحدة القيادة الناجم عن النظام التدرجي أو التسلسلي ، اذ لا يحق للمرؤوس مناقشة القرارات الصادرة من رئيسه ، الا استثناء ، وفي حالات خاصة جدا ، تتعلق بتجاوز السلطة أو خرق مبدأ المشروعية خرقا صارخا ، على أن يقدم ذلك في شكل التماس أو لفت الانتباه ـ بل يكتفي عادة بالتنفيذ .

---

1 ـ فضا رعبد القادر ، المرجع السابق ، ص 78 .

.../...

ثانيا : عيوب القيادة الادارية الجماعية :

1 ـ عدم صلاحية هيئة القيادة الجماعية، وكذا بيسق لهما المجالس واللجان لمباشرة أعمال الادارة التنفيذية التي تستلزمها الادارة التنفيذية، ومن ثم فانه يتعين لضمان نجاح هذا النوع من القيادة ـ الفصل بين عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها، ثم يعهد بتنفيذ قرارات هيئة القيادة الجماعية الى اداري فرد أو مسؤول واحد . (1)

وعليه، فمهما كانت أهمية القيادة الادارية الجماعية في اتخاذ القرار السليم والرشيد، فانه لا يمكن التسليم بها على اطلاقها وفي جميع مراحل العملية الادارية . اذ أنها لا تصلح للعمل الاداري التنفيذي بمعناه الدقيق، ففي مرحلة التنفيذ بالذات يجب الاعتراف بدور وحدة القيادة وأهميتها بالنسبة للوظيفة الادارية التنفيذية .
ليس فقط الاعتراف لأعضاء هيئة القيادة الجماعية بالمبادرة وابداء الرأي، بل يجب علاوة على ذلك الاعتراف لكل منهم بصلاحيات والسلطات حسب تخصص القطاع الذي يشرف عليه بشكل مباشر، ويبرر تواجده كعضو بهيئة القيادة الجماعية . (2)

---

1 ـ سليمان الطماوي مؤلفه السابق ص142، 148 .

2) CHABANE BENAKEZOUH ; La déconc en l"Algerie P 240.

…/…

2 ـ البطء في العمل، فالمجالس واللجان التي تشكل عادة نموذجا لهيئة القيادة الجماعية، لها دورات انعقاد محددة (عادية واستثنائية) ولا تصح اجتماعاتها الا بتحقق النصاب القانوني، وفي بعض الأحيان تبت بحضور جميع أعضائها (أو بنصف أعضائها زائد واحد) وهذا من شأنه أن يجعل قراراتها غير معبرة عن رأي الأغلبية الحقيقية. وقد تسوء جل اجتماعاتها لعدم تحقق النصاب القانوني، في حين أن هناك من الأعمال والقضايا ما لا يحتمل التأجيل. يضاف الى ذلك تعدد اجراءات سيرها، وصعوبة جمع أعضائها خاصة اذا كانوا غير متفرغين تمام التفرغ لعمل هيئة القيادة الجماعية، وهذا من شأنه الأضرار بالصالح العام الذي أنشئت الهيئة المذكورة من أجله.

3 ـ الحل الوسط، والتأثر بشخص الرئيس، فكثيرا ما لا تكون اجتماعات هيئة القيادة الجماعية ومناقشاتها مفيدة، بل قد يسود ها الانتصار لرأي من الآراء. وعند اشتداد المناقشة واحتدامها، يختار الحل الوسط، أي سياسة التسوية دون صراحة في الرأي.

وقد تتأثر هذه الهيئة برئيسها ـ بالنظر للسلطة المعنوية والمركز الذي يحتله ـ فتنساق الى تأييده، فيخرج القرار على أنه رأي الهيئة (اللجنة أو المجلس) بكاملها طالما هو رئيسها، في حين أن حقيقة الأمر هي غير ذلك.

4 ـ كثرة التكاليف، فطريقة القيادة الجماعية كأسلوب للادارة، تكلف الدولة أموالا كثيرة، وذلك بالنظر لما يتقاضاه أعضاؤها من تعويضات، لاسيما اذا كانت لهم مهام وأعمال أخرى غيرها مهم بهيئة القيادة الجماعية كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي والولائي وذلك بالمقارنة مع مردودية الأعضاء، بالاضافة الى ما تتطلبه الاجتماعات من لوازم مادية، من قاعات أو راحة عمل، والنقل والايواء ..... الخ. (1)

غير أنه مهما كانت عيوب نظام القيادة الجماعية، فانها لا يمكن أن تحجب عنا مزاياها، أولها وآخرها أنها تساهم بقدر وفير في الوصول الى القرار الرشيد حيث تقوم بمبدأ على التشاور والمداولة قبل اتخاذ القرار.

الفرع الخامس

مدى انطباق مبدأ القيادة الجماعية على مجلس التنسيق الولائي

بعد دراسة وتحليل مفهوم مبدأ القيادة الجماعية كأسلوب من أساليب الادارة والقيادة الادارية أجد من

---

1 ـ للتوسع أكثر حول ايجابيات وسلبيات صيغة القيادة الجماعية انظر: عمار عبد القادر، المرجع السابق ص 73 وما بعدها، وكذلك سليمان الطماوي، موافقة السابق ص 143 وما بعدها.

.../...

الضروري والمفيد، البحث في مدى انطباق هذا المبدأ بعناصره وخصائصه المذكورة على مجلس التنسيق الولائي، باعتباره هيئة جديدة، أو تنظيما جديدا يجمع بين نشاطات عدة تنظيمات تنتمي أصلا لجهازين متباينين هما جهاز الحزب وجهاز الدولة، وذلك من حيث التنظيم والتكوين والتسيير والصلاحيات.

أولا :

من حيث الجانب الفكري والفلسفي، وتكامل جهود وذات المجموعة البشرية التي تعمل ضمن اطار تنظيمي معين، نجد أن مجلس التنسيق الولائي لا يخرج من حيث المبدأ عن هذا الاطار اذ الخلفية السياسية الأولى الكامنة وراء انشاء مجلس التنسيق الولائي نفسه، انما هي ضرورة التكامل والتنسيق بين نشاط الحزب والدولة على المستوى المحلي، اذ من صلاحياته معالجة القضايا والمسائل التي تتطلب عملا مشتركا بين الجهازين المذكورين، ومن ثم فالقرارات الصادرة عنه في هذا الشأن، انما هي من نتاج مجهود مشترك بين طرفي علاقة التكامل والتنسيق بما فيهما من منتخبين واداريين وسياسيين وممثل الجيش.

ومن حيث تحديد ديمقراطية القرار، أو على الأقل تعدد الأطراف المشاركة في اتخاذه، واذا كانت فكرة القيادة الجماعية ذاتها تقوم على الحوار بين أعضاء وأفراد هيئة القيادة الجماعية، فان علاقة الأطراف الممثلة بالمجلس المذكور، انما تقوم

...../...

على فكرة الديمقراطية، تحرص على ترسيخها، بحيث لا تتحكم في زمام الأمور جهة ادارية أو سياسية معينة، بل تقومان بذلك كلتاهما معا، كل حسب الاختصاص.

يضاف الى ذلك، أن من أهم أهداف مجالس التنسيق :

خلق وتمتين الروابط الموضوعية الديمقراطية بين مختلف السلطات السياسية والادارية المحلية، وهو ما نصت عليه المادة الخامسة من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية.

<u>ثانيا</u> : اذا نحن وضعنا مجلس التنسيق الولائي (كهيئة سياسية ادارية، منظور له من خلال رئيسه المتمثل في شخص أمين المحافظة الذي يعبر عن وجهان كفة الحزب على هذا المستوى) بين مبدأي وحدة القيادة والقيادة الجماعية، فانه لا يمكن القول أن ذلك ينم عن وحدة القيادة، حيث أن هذا المجلس يقوم في ذاته على تمثيل جهازين : اداري وسياسي، وهما جهازي الحزب والدولة.(1)

وعليه، يمكن أن يعتبر أي شيء آخر عدا وحدة القيادة، اذ هذه الأخيرة لا يمكن تجسيدها في شخص أمين المحافظة، وهذا لسببين رئيسين هما :

---

(1) وهذا على خلاف ما هو مطبق على مستوى القمة، حيث وحدة القيادة، وذلك على النحو السابق بيانه في الباب الاول .

1 ـ أن مبدأ فصل الحزب عن الدولة المنصوص عليه في الميثاق الوطني والدستور، يحول دون ذلك، اذ أنهما يعملان في اطارين منفصلين وبوسائل مختلفة من أجل تحقيق أهداف واحدة (1).

2 ـ أنه يجب النظر للحزب المشكل الى جانب الدولة باعتباره جهازا تكيفه كتنظيم، وليس للشخص الذي يمثله، أي يجب النظر الى هيئات وتنظيمات الحزب على مستوى القسمة والمحافظة وحتى المستوى الهيئات المركزية، اذ المفروض أنه الهيئة العليا على جميع هذه المستويات، ويراقب نشاطات التنظيمات والمجالس الأخرى، ومن ثم لا يمكنه مباشرة هذه المهام الا اذا كان بعيدا عن العمل التنفيذي الذي يقوم على وحدة القيادة، وغير متورط فيه مباشرة (2).

ثالثا : من حيث تساوي أو عدم تساوي المركز أو الوضع القانوني لأعضاء مجلس التنسيق الولائي ورئاسته بالرجوع الى تكوينه وتركيبته البشرية على النحو السابق بيانه نجد أنه يضم خليطا من الأعضاء المعينين والمنتخبين يمثلون السلطات الرئيسية السياسية والادارية والعسكرية على المستوى

---

1 ـ الميثاق الوطني ص 56، والمادة 101 من الدستور.

2 ـ ذلك ما أكده أيضا السيد محمد البشير هلايلي أمين محافظة الحزب بتلمسان خلال المقابلة سالفة الذكر.

.../...

المحلي ، فاذا نظرنا لرئاسة المجلس لوجدناها توجيهيا نظريا لأقدمية وعضوية وبالتالي مركز أمين المحافظة (المعين) عضو وقيادة الحزب الذي يحتكر الهيئة العليا في البلاد وذلك تجسيدا لمبدأ أولوية الحزب على البلد ولهذا الا أنه لا يحتكر طبقا لنظرية التنظيم رئيسا اداريا بالمعنى الدقيق للمصطلح والذي يعبر عن وحدة القيادة ، وذلك لعدة أسباب هي :

1 – اذا وضعنا جانبا رئاسة المجلس ، لوجدنا مراكز بقية أعضائه منظمة تنظيما أفقيا تقريبا ، اذ يمثلون بالتساوي السلطات السياسية والادارية والعسكرية على المستوى المحلي وهذه خاصية من خصائص أو عناصر هيئة القيادة الجماعية .

2 – أن رئاسة أمين المحافظة لمجلس التنسيق الولائي لا تنطوي على وجود علاقة تدرج رئاسية بينه وبين بقية الأعضاء – ، وهي الصيغة المعبرة عن وجود وحدة القيادة والامر ، وتسلسل الأوامر ، والانفراد بصلاحية اصدار القرارات ، فعلاقة أمين المحافظة – رئيس المجلس – ببقية الأعضاء هي علاقة وظيفية وليست رئاسية أو سلمية . فعلاقته اذن بهؤلاء الأعضاء تنحصر في توجيه نشاطهم وعمل موحد ... المسعى وبين العاملين معه ، والتنسيق والتوفيق بينهما ، لتجسيد ما يعنيه وزن الحزب من صلاحيات التوجيه التنشيط . وتلك خاصية أو عنصر ثان من عناصر القيادة الجماعية ، حيث تنحصر

.../...

صلاحيات الرئيس في توجيه أعمال أعضاء هيئة القيادة الجماعية، ولا تتجاوزه الى الانفراد باتخاذ القرارات، وهذا من شأنه أن يدعم انطباق مبدأ القيادة الجماعية على مجلس التنسيق الولائي .

3 - بالرجوع الى النصوص المنظمة لمجلس التنسيق الولائي ، لانجد ما على قدر كبير من الدقة والوضوح ، بحيث تبين صلاحيات الرئيس نفسه في اصدار قرارات تنفيذية لترجمة أعمال مجلس التنسيق الولائي في الواقع العملي ، أو ليقوم هو بنفسه بتنفيذها وتطبيقها ، بل عادة ما لا تتعدى قرارات المجلس على صيغة تنفيذية محددة من حيث الزمان ، حتى وان كانت محاضر الجلسات تحدد ، وتدفع بصيغة الحث والتحفيز على تنفيذ القرارات المتخذة في أوقاتها المحددة المناسبة ، على نحو ما سبق بيانه .

وايضا ، تبقى المبادرة في تنفيذ تلك القرارات متروكة لكل عضو بالمجلس ، حسب اختصاص الجهة التي يشرف عليها ، ومردود ذلك ، تحرك المجال لفكرة التخصص لتلعب دورها ، و تلك سمة بارزة ، وشرط ضروري لنجاح القيادة الجماعية ، بحيث يجب الفصل بين اتخاذ القرارات وتنفيذها ، ان هذا في حد ذاته يقربنا من الهدف ، ويرشدنا الى تكييف مجلس التنسيق الولائي على أنه هيئة قيادة جماعية .

.../...

4 ـ أما من حيث تحديد صلاحيات مجلس التنسيق الولائي، كما هو مطلوب في هيئة القيادة الجماعية الحقيقية، فهي غير محددة تحديدا دقيقا بالنسبة للمجلس، بل كثيرا ما نجدها عامة، ومتشابهة الى حد كبير مع صلاحيات المجالس الشعبية الولائية والبلدية، وهو ما قد يؤدي الى التداخل في الاختصاصات، يضاف الى ذلك أن المجلس المذكور ليس له اختصاص أصيل، بل هو اختصاص مستمد من اختصاصات الجماعات المحلية، والسلطات المركزية الممارسة، أو المراد والمقرر ممارستها على المستوى المحلي الولائي. وذلك ما أدى الى الانقاص من فعالية مجالس التنسيق، ولكنها لا زالت في مرحلة التجربة الأولية الخاصة بالتنظيم السياسي والاداري الجزائري.

مما تقدم، أخلص الى القول أن مجلس التنسيق الولائي يعتبر هيئة قيادة جماعية، ولكنها ليست قيادة جماعية سلمية أو قيادة جماعية مطلقة، وانما قيادة جماعية نسبية من نوع خاص.

الفصل الثالث

علاقة مجلس التنسيق الولائي بالاجهزة الاخرى على المستوى المحلي

لعله من نافلة القول، الاشارة الى أن دراسة موضوع ما تقود بالضرورة الى وضعه في الوسط الفكري أو الموضوعي الذي يوجد فيه، لا سيما بالنسبة لموضوع ذي طابع سياسي اداري كمجلس التنسيق، وكذلك البحث في علاقته بالاطراف الاخرى المكونة لهذا الوسط.

وتماشيا مع هذا المنطق، لابد من دراسة علاقة مجلس التنسيق الولائي ببقية الأجهزة على المستوى المحلي، بهدف استكمال الوقوف على مدى دوره على هذا المستوى. وتبعا، وبعد التعريف بعلاقة المجلس المذكور بكل من المجالس الشعبية والمؤسسات العامة عن طريق صلاحياته في توجيهها وتنشيطها ومراقبتها، على النحو السابق بيانه،(1) بقيت ضرورة البحث لمعرفة علاقته بالتنظيمات الأخرى على مستوى البلديات والدوائر، باعتبار الاولى تنظيمات أو وحدات ادارية قاعدية، والثانية أجهزة وسيطة بين الولاية والبلديات التابعة لها.

ذلك ما سأدرسه في مبحثين مستقلين، لأتناول في الاول علاقة مجلس التنسيق الولائي بمجالس التنسيق البلدية، وفي الثاني علاقته بالدوائر.

+ (1) راجع المبحث الاول من الفصل الثاني من الباب الثاني.

المبحث الأول

مجلس التنسيق الولائي ومجالس التنسيق البلدية

قبل الخوض في البحث في هذه العلاقة، أجد من الضروري التعريف أولا بمجالس التنسيق البلدية من حيث تنظيمها ودورها على المستوى المحلي البلدي، اذ كثيرا ما تقوم بمجهود مكمل لعمل مجلس التنسيق الولائي، لأمر يعود ذلك لطبيعة علاقة هذا الأخير بالمجالس المذكورة.

المطلب الأول

مجالس التنسيق البلدية، أهميتها، تنظيمها وصلاحياتها

تجدر الاشارة بداءة - وتفاديا للتكرار - الى أن أسباب انشاء مجالس التنسيق البلدية، هي نفسها أسباب وأهمية انشاء مجلس التنسيق الولائي، وقد انعكس ذلك أيضا على تنظيمها ودورها، فهي تكاد تكون صورة مصغرة لمجلس التنسيق الولائي، عدا ما تعلق بوضعية ومركز البلدية والولاية في مفهوم نظام اللامركزية الاقليمية، وحجم الصلاحيات المسندة لكل منهما، وعلاقة الاحتواء بينهما، وعليه أعرض بايجاز لهذه المجالس من حيث تنظيمها وتسييرها وصلاحياتها.

.../...

الفـــــرع الأول

تنظيمهـــــا وتسييــــيرهـــــا

تشكــل مجــالــس التنسيـــق البلــديــة ـ علــى غـــرار مجلــس التنسيـــق الــولائـــي ـ اطــارا تنظيميـا قــاعــديــا تتكــامــل فيــه مهــام كــل مــن أجهــزة الحــزب والـــدولـــة، وذلك بــالنظــر لتكوينهـا وتــركيبتهـــا البشــــريــة وطــريقــة عملهـــا .

1 ـ فمــن حيــث التكــويــن والــتركيبــة البشــريــة، وطبقــا للمــادة 77 من القــانــون المتضمــن النظــام الــداخلــي للحــزب، يتألــف مجلــس التنسيـــق البلــدى مـــن :

أمــين القسمـــة ـ رئيــس المجلــس الشعــبي البلــدى ـ ممثل الجيــش الــوطــني الشعــبي ـ أعضــاء مكــتب القسمــة ـ أعضاء المجلــس التنفيــذى البلــدى للمجلــس الشعـــبي البلــدى منسقــي المنظمــات الجمــاهــيريــة فــي المستــوى البلــدى ـ مســؤولــي الــواحــدات الاقتصــاديــة والاجتمــاعية والثقافيــة الكــبرى .

وبالاضــافــة الــى هــؤلاء الأعضــاء الــدائمــين، يجــوز لمجلــس التنسيق البلــدى عنــد الضــرورة تــوسيــع اجتمــاعاتــه لتضــم امنــاء خــلايا الحــزب فــي الــواحــدات الاقتصــاديــة والاجتمــاعية والثقافيــة الكــبرى[1].

1 ـ المادة 9 من قــرار اللجنــة المركــزيــة المتضمــن تنظيــم وصــلاحيات مجالس التنسيق .

أو غيرهم من المسؤولين والموظفين الذين يرى رئيس مجلس التنسيق البلدي أهمية مشاركتهم في الاجتماعات الموسعة المذكورة •

وعلى نمط تنظيم مجلس التنسيق الولائي – وطبقا للمادة 78 من النظام الداخلي للحزب – ينشأ داخل مجلس التنسيق البلدي مكتب للتنسيق يتألف من أمين القسمة – رئيسا – ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وممثل الجيش الوطني الشعبي ،يضاف الى ذلك من حيث الجانب الهيكلي التنظيمي – اللجان الفنية المؤقتة التي يمكن لمكتب التنسيق البلدي انشاؤها لدراسة قضايا معينة ،كلما اقتضت الضرورة ذلك، وهي لجان تقوم بابداء الرأي والمشورة للمكتب المذكور، وتنتهي بانتهاء مهمتها[1].

2 – أما عن سير أعماله – وكما هي الحال بالنسبة لمجلس التنسيق الولائي – يجتمع مجلس التنسيق البلدي مرة في الشهر في دورة عادية، وفي دورة استثنائية بناء على طلب من أحد أعضاء مكتب التنسيق كلما أقتضت الضرورة ذلك،على أن يترأس الاجتماعات المذكورة أمين القسمة، وذلك علاوة على الاجتماعات التي يعقدها مكتب التنسيق البلدي كل خمسة عشر يوما •

---

1 – راجع ما قيل بشأن اللجان في المبحث الثاني من الفصل الاول • من الباب الثاني •

الفـــــــرع الثـــانــــي

صـــلاحيـاتهـــا واختصـــاصـــاتهـــا

تمـــارس مجـالـــس التنسيـــق البلـــديـــة ومكـاتبهـــــا صـــلاحيـــات واسعـــة ومتعـــددة الجـوانـــب فـــي مجـــال تحقيـــق أهـــداف التنميـــة المحليـــة البلـــديـــة والـــولائيـــة، وكـذا الوطنيـــة، ومـــن صـــلاحيـاتهـــا -كمـا تقضـــي بـــذلك المـــادة 76 من النظـــام الـــداخلـــي للحـــزب- دراســـة القضـــايـــا المطـــروحـــة علـــى مستـــوى البلـــديـــات، وهـــي القضـــايـــا والمســـائـــل الـــتي تتطلـــب تـدخـــلا مشـــتركـــا بـــين أجهـــزة الحـــزب والـــدولـــة علـــى المستـــوى البلـــدي. ومـــن صـــلاحيـــاتهـــا أيضـــا، دراســـة وضعيـــة البلـــديـــات، ومتابعة ومـــراقبـــة نشـــاطـــات المجـــالـــس الشعبيـــة البلـــديـــة، ودراســـة وضعيـــة التسييـــر والانتـــاج والتقييـــم الـــدوري للمشـــاريع الانمائيـــة بـــالبلـــديـــات، واتخـــاذ القـــرارات والتـــدابـــير اللازمـــة بشأنهـــا، أو تقـــديـــم آراء واقـــتراحـــات وتـــوصيـــات بشـــأنهـــا الـــى الهيئـــات العليـــا علـــى مستـــوى الـــدائـــرة أو الـــولايـــة، وخـــاصـــة القضايـــا والمســـائـــل الـــتي لـــم تتمكـــن مجـــالـــس التنسيـــق البلـــديـــة مـــن البـــت فيهـــا بقـــرارات نهـــائيـــة تنفيـــذيـــة لكـــونهـــا تتجـــاوز صـــلاحيـــاتهـــا أو امكـــانيـــاتهـــا.

غـــير أن الـــواقـــع العملـــي أثبـــت أن مجـــالـــس التنسيـــق البلديـــة بـــالـــرغـم مـــن الـــدور الـــذي قـــامـت بـه فـي مجـــال التنميـة المحليـــة، فـــانهـــا لـم تصـــل بعـــد الـــى مستـــوى الأهميـــة السيـــاسيـــة المعطاة

لهـا ، وذلك لعـدة أسبـاب ، تتمثـل فـي :

1 ـ حداثة التجـربـة ، فهـي تجـربـة أصيلة ولكنها قريبـة العهـد بـالانشـاء ، 2 ـ تعـدد وثقـل الـوصـايـة على البلديات نفسهـا .

3 ـ ضعف تـأطـير هـذه المجـالـس خاصـة فـي المنـاطـق النـائيـة .

4 ـ التباطؤ فـي الـرد علـى القضـايـا المرفـوعـة مـن قبـل مجـالـس التنسيـق البلـديـة المـذكـورة الـى مجلس التنسيـق الـولائـي ، ممـا أثـر سلبـا علـى تجسيـد الاقـتراحـات والتوصيات المقـدمة مـن قبلهـا عليـا ، وبـالتـالـي علـى دورهـا السيـاسي والاداري (1) وذلك مـا يستـوجـب البحـث عـن ايجـاد اطـار أقـرب الـى مجـالـس التنسيـق البلـديـة ، وهـو الـدائـرة ، وذلك مـا سأعـرض لـه فـي حينـه فـي المبحـث الثـاني من هـذا الفصل .

المطلـب الثـانـي

طبيعـة عـلاقـة مجلـس التنسيـق الـولائـي بمجـالـس التنسيـق البلـديـة

انتسـاءل : هـل عـلاقـة مجلـس التنسيـق الـولائـي بمجـالـس التنسيـق البلـديـة هـي عـلاقـة عضـويـة أم وظيفيـة ؟؟

---

1 ـ من نتـائج أعمـال اللجنـة الوطنيـة المكلفـة بتحضـير المـؤتمـر الخامس للحـزب الجـزء الثـاني : القضـايـا التنظيميـة ، ص10 ، 46 .

أو عمل هي علاقة تدرج ؟ وما هو دور هذه الأخيرة بالنسبة للمجلس التنفيذي الولائي والعكس ؟

للاجابة عن هذه الأسئلة يجب الرجوع مبدئيا الى قانوني البلدية والولاية . حيث تنص المادة الأولى من قانون البلدية اعلى أن البلدية هي الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية .

والولاية كما تعرفها المادة الأولى من قانون الولاية هي جماعة عمومية اقليمية ، ذات شخصية معنوية واستقلال مالي . ومن جهة أخرى تقضي المادة 100 من قانون البلدية بأن يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بموجب القرارات التي يتخذها بعد المداولة ، وفي المقابل تقضي المادة 63 من قانون الولاية بأن يضبط المجلس الشعبي الولائي شؤون الولاية من طريق مداولاته طبقا للقوانين والانظمة .

يلاحظ من ذلك أن لكل من البلدية والولاية كيانا ذاتيا مستقلا ومتميزا ، وما يترتب على ذلك من نتائج ، من أهمها الاستقلال باتيان التصرفات القانونية . ان هذه الوضعية القانونية من شأنها ان تنعكس على الأجهزة والتنظيمات الخاصة بكل منهما ، وذلك ما ترجمته خاصة المادتان 100 ، 63 المذكورتان وغيرهما من قانوني

.../...

البلدية والولاية ويستنتج من ذلك أيضا أنه ليست هناك علاقة وظيفية أو تدرجية بين كل من المجلسين الشعبيين أو التنفيذيين أي ليس هناك تأثير مباشر مادام ليس هناك علاقة مباشرة•

فاذا ما استثينا بعض المواد من قانون الولاية المعدل، والتي توحي بوجود نوع من الاتصال والعلاقات والتعاون المباشر بين المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية كالمواد 2/81، 82، 83، 83 مكرر 2 خاصة المادة 2/81 التي تجيز للمجلس الشعبي الولائي استغلال أي محجر موجود بتراب الولاية يتجاوز امكانيات المجالس الشعبية البلدية المعنية وبعد أخذ رأيها، وكذلك المادة 2/84 وتتضمن النص على مساهمة المجلس الشعبي الولائي في البرامج الوطنية للتنمية السياحية وتوجيه وتشجيع وتنسيق عمل البلديات في هذا القطاع بشكل مباشر، أقول، اذا ما استثينا هذه المواد لانجد أثرا لعلاقة مباشرة بين المجالس المحلية المذكورة•

ولكن لنا أن نتساءل : هل يمكن تجسيد تطبيق هذه الوضعية مجددا في العلاقة بين مجلس التنسيق الولائي ومجالس التنسيق البلدية لاسيما وأن المبدأ المذكور منصوص عليه في الدستور والقانون،

الاساسي للحزب ؟ (1)

بالرجوع الى النصوص المتضمنة تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية ، لا نجدها على درجة كافية من الوضوح ، بحيث تبين لنا العلاقة الرابطة بينهما ، وهل يمكن أن تصل الى درجة التبعية أم لا ؟ الا أنه مع ذلك يمكن من خلال بعض النصوص والواقع العملي الوقوف على بعض مظاهر التبعية أو التعاون وأيضا الاستقلالية في علاقة مجالس التنسيق البلدية بمجلس التنسيق الولائي .

الفرع الاول

مظاهر الاستقلالية

بالرغم من كون البلديات تابعة جغرافيا واداريا للولاية ، حيث هذه الأخيرة مقسمة الى بلديات ، فانها تبقى متميزة عنها قانونا ، ولكل منهما كيانها القانوني الخاص بها ، وهو ما انعكس تنظيمات وهياكل (مجالس) كل منهما ، على نحو ما سبق .

وبالنتيجة ، فان وضعية كهذه ، لا بد وأن تنعكس على وضعية مجالس التنسيق البلدية وتنطبق عليها .

---

(1) أنظر المادة 90 من الدستور ، والمادة 26 وما بعدها من القانون الاساسي للحزب .

ويمكن الوقوف على هذه الحقيقة قانونا انطلاقا مما نصت عليه المادة 32 من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية حيث جاء فيها :

" تعتبر قرارات مجالس التنسيق سارية المفعول ابتداء من تاريخ اتخاذها . "

وتبعا لذلك فإن القرارات المتخذة من قبل مجالس التنسيق البلدية تعد نهائية وتنفيذية ابتداء من تاريخ صدورها صحيحة، دون خضوعها لتصديق أو تأشيرة مجلس التنسيق الولائي، وهذا من حيث المبدأ على الأقل ووقوفا عند مضمون المادة المذكورة . ومع ذلك يمكن القول أيضا أن هذه الاستقلالية لا تعدو أن تكون تطبيقا لمبدأ الاختصاص المكاني .

الفرع الثاني

مظاهر التعاون والتبعية لمجلس التنسيق الولائي :

وأقصد بذلك دور مجالس التنسيق البلدية بالنسبة لمجلس التنسيق الولائي والعكس، ومدى خضوعها له، اذ الولاية مشتملة على عدد من البلديات وبالتالي على عدد مماثل من مجالس التنسيق البلدية .

وعليه ، فتقييم العلاقة المذكورة من هذه الزاوية فيه تكون مجالس التنسيق البلدية تلعب دور المساعد لمجالس التنسيق الولائي ، بحيث يمكنها مجتمعة أو منفردة تزويده بجميع المعلومات والبيانات عن كل البلديات ، مما يعطيه أو لمكتبه رؤى واضحة عن واقع التنمية على مستوى البلديات وأوضاعها السياسية والاجتماعية ....
بل أكثر من ذلك - وكما سبق أن أشرت في موضوع سابق من هذا الباب - تعتبر مجالس التنسيق البلدية من أهم المصادر على الاطلاق لتزويد المجلس المذكور بالمعلومات والبيانات اللازمة لاعداد وضبط جدول أعماله ، ممثلة في التقارير المرفوعة إليه .

ومن مظاهر التعاون المذكور أيضا حضور مجالس التنسيق البلدية ممثلة في مكاتبها ، الاجتماعات الموسعة لمجلس التنسيق الولائي الى مكاتب المجالس المذكورة ورؤساء الدوائر . من ذلك مثلا ، وفي اطار تقييم نشاطات المجالس الشعبية المنتخبة نوقشت قضايا التنمية في أغلب الولايات ، خلال سنة 1983 على مستوى مجالس التنسيق البلدية ، ثم على مستوى الجمعيات العامة للقسمات ، ثم على مستوى مجالس التنسيق الولائية ومكاتبها الموسعة الى أعضاء مكاتب التنسيق البلدية .
يضاف الى ذلك ، الزيارات التفقدية التي يقوم بها أعضاء مكاتب التنسيق الولائي عبر مجموع بلديات

الولاية ليدرسوا مع مجالسها التنسيقية والشعبية المنتخبة المشاكل التي تعاني منها البلديات المعنية وامكانيات الحلول المناسبة لها.[1]

وعلاوة على ذلك،فان مجالس التنسيق البلدية عليها ترفع عادة المسائل والقضايا المستعصية الى مجلس التنسيق الولائي للبت فيها ،وهي المسائل التي تتجاوز امكانيات البلديات المادية أو تتجاوز الاختصاص الموضوعي لمجالس التنسيق البلدية رغم طرحها بجدول الأعمال • من ذلك مثلا : احالة مجلس التنسيق البلدي لبلدية عين صالح (ولاية تامنغست) في اجتماعه المنعقد بتاريخ 12 ماي 1983[2] بعض المسائل المعروضة والمطروحة عليه الى الجهات المسؤولة على مستوى الولاية عن طريق مكتب مجلس التنسيق الولائي ،وهذه المسائل هي :

1 - اضافة بعض العمال بالمدارس بعض القسم التابعة للبلدية وتسوية وضعيتهم المالية • فبالنظر لضعف ميزانية البلدية أحال مجلس التنسيق البلدي المسألة على الولاية طالبا بذلك ايجاد حل لها •

---

1 - انظر مجلة " المجاهد الأسبوعي " العدد 1172،جانفي 1983 ص 26 والعدد 1184،أفريل 1983 ص15•

2 - حزب جبهة التحرير الوطني ،محافظة الحزب لولاية تامنغست،قسمة عين صالح ،محضر اجتماع يوم 1983/5/12•

•••/•••

2 ـ موضوع اصلاح الفقارات[1] ودفع المستحقات المالية المتبقية للعمال عن الأعمال الاضافية، فقد كانت المدة المقررة لاصلاحها محددة بثلاثة أشهر، ولكن بالنظر لعدم امكانية الانتهاء من الأعمال والاشغال في المدة الزمنية المحددة المذكورة، مددت لشهر رابع، ولما كان المشروع يعني مديرية الري بالولاية، رفعت المسألة وأحيلت الى مديرية الري بالولاية.

3 ـ في قطاع البريد، طالب سكان القصور التابعة للبلدية بانشاء مصالح ومرافق بريدية، ولما لم يكن باستطاعة مسؤول البريد على مستوى الدائرة نفسها حل هذه المسألة، رفع مجلس التنسيق البلدي الطلب المذكور مشفوعا بتزكيته الى الولاية عن طريق مكتب التنسيق الولائي.[2]

ومن مظاهر الاتصال والتبعية لمجلس التنسيق الولائي كجهاز أعلى على المستوى المحلي، أن مجلس التنسيق

---

1 ـ الفقارات جمع فقارة، وهي عبارة عن آبار متتابعة متواصلة على مستوى قاع الأرض لتوصيل المياه على مناطق مختلفة، وهي أسلوب أصيل قديم يستعمل في نظام الري بالجنوب الجزائري.

2 ـ المعلومات المذكورة أعلاه مستقاة من محضر الاجتماع المذكور آنفا، الصفحات 5، 7، 8.

البلدية ملزمة قانونا برفع التقارير عن أشغالها وابلاغها الى مجلس التنسيق الولائي خلال العشرة أيام التي تلي اختتام دورات انعقادها ، وذلك طبقا لنص المادة 28 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية .

وبغض النظر عما اذا كانت التقارير المذكورة ترفع الى مجلس التنسيق الولائي من باب الاعلام فحسب أم بهدف استعمالها واعتمادها في جدول أعمال اجتماعه المقبل ، فانها تعبر عن وجود علاقة تدرج وتبعية بين هذه المجالس المحلية الضيقة ومجلس التنسيق الولائي كجهاز أوسع وأشمل . بل أكثر من ذلك فان له عليها صلاحية التوجيه والتنشيط ، بل ومراقبة أعمالها ومتابعتها ، وذلك ما نصت عليه المادة 22 من القرار سالف الذكر ، حيث جاء فيها :

" يسهر مكتب مجلس التنسيق الولائي على الممارسة الفعلية لنشاطات مجالس التنسيق البلدية ، ويتخذ كافة التدابير الضرورية لضمان حسن سيرها " (1)

---

1 ـ ورد في المادة المذكورة سهوا يسهر ..... لنشاط مجلس التنسيق البلدي ، والصحيح هو مجالس التنسيق البلدية ، حيث تحتوي الولاية على عدة بلديات تقابلها مجالس تنسيق بلدية .

.../...

وعليه فان وضعية كهذه تتم دون شك عن وجود نوع من العلاقة المباشرة بين المجالس المحلية، وبالتالي وجود علاقة تدرج بين الوحدات المحلية، تطبيقا لأحد عناصر مبدأ المركزية الديمقراطية على النحو السابق بيانه .

هذا عن علاقة مجلس التنسيق الولائي بمجالس التنسيق البلدية، فماذا عن علاقته بالدائرة ؟ ذلك هو موضوع المبحث الموالي .

المبحث الثاني

مجلس التنسيق الولائي والدائرة

طبقا للمادة 166 والمعدلة من قانون الولاية، يقسم تراب الولاية الى دوائر. والدائرة هي مقاطعة ادارية تعيين حدودها الترابية وتلغي أو تعدل بقانون .
وتعتبر الدائرة همزة وصل وتنسيق بين البلديات وبينها وبين الولاية نفسها .

غير أن الذي يهمنا في هذا البحث، ليس التنسيق بين مهام الأجهزة الادارية والوحدات الادارية المحلية فحسب، بل وكذلك التنسيق بينها وبين تنظيمات وأجهزة الحزب على نحو ما سبق بيانه، ومن أجل ذلك وليتمكن الحزب بتنظيماته المختلفة من القيام بدوره في مجال التوجيه

والتشييد والتنسيق والمراقبة، نظمت عياكله وعياكل الدولة على نحو متواز من القمة الى القاعدة، وهو ما سهل من مهمة انشاء مجالس للتنسيق على مستوى البلدية والولاية، والتي من أهم وظائفها ومهامها التنسيق بين مهام ونشاطات الهيئات والتنظيمات السياسية والادارية على المستوى المحلي البلدي والولائي.

أما على مستوى الدائرة، وبعد الغاء نظام الاتحادية كتنظيم وسيط لأجهزة الحزب على المستوى المحلي[1]، فانه يطرح السؤال حول كيفية تحقيق التنسيق، ومن سيقوم بهذه المهمة، أهو رئيس الدائرة، أم يجب أن ينشأ لذلك جهاز أو مجلس للتنسيق مثلما هو مطبق على مستوى كل من البلدية والولاية ؟.

للاجابة على ذلك، أعرض أولا لأهمية الدائرة الادارية والسياسية من خلال الاتجاهين : المعارض والمؤيد للابقاء على الدائرة، وموقف المشرع الجزائري في مطلب أول، ثم للحلول المقترحة في مجال التنسيق في مطلب ثان.

---

1 ـ قبل اعادة هيكلة الحزب سنة 1980، كان التنظيم الهيكلي للحزب والدولة يتمثل في : الولاية وتقابلها المحافظة الوطنية للحزب ـ الدائرة وتقابلها الاتحادية ـ البلدية وتقابلها القسمة.

.../...

المطلب الأول

أهمية الدائرة الادارية

بالرغم من كون موضوع البحث ينصب على مجلس التنسيق الولائي، وفي هذا المطلب بالذات على علاقته بالدائرة، فانه وبالنظر لكون هذه الأخيرة مقاطعة ادارية وسيطة تابعة للولاية، فانه لابد من الوقوف على حقيقة الدائرة وطبيعتها ووضعها القانوني، ذلك أنها لابد وأن تلعب دورا ما في حلقة الاتصال بين مجالس التنسيق البلدية ومجلس التنسيق الولائي.

فالملاحظ هو أنه على الرغم من الدور المعترف به للدائرة - في الوقت الحاضر على الأقل - فانها لم تحظ كالولاية والبلدية بتقنين خاص بها، مما جعل وضعيتها القانونية غير واضحة، اذ لا تعدو أن تكون تطبيقا لنظام عدم التركيز الاداري وليس لنظام اللامركزية، بدليل أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وأن الدستور والميثاق الوطني قد حصرا المجموعات الاقليمية في الولاية والبلدية دون الدائرة.(1)

ليس ذلك فحسب، بل نجد قانون الولاية المعدل سنة 1981 لم يخصص لها سوى خمس مواد من الباب الخامس

---

1 - أنظر المادة 36 من الدستور والميثاق الوطني ص78.

.../...

الخاص بالأحكام الانتقالية .
ومع ذلك فإن المشرع الجزائري عمل بموجب المرسوم 82 ـ 31 الصادر في 1982/1/23 عمل على توسيع صلاحيات رئيس الدائرة كدليل قاطع على استمرار بل وتزايد الاهتمام بالدائرة كتنظيم اداري وسيط .
الا أنه مع ذلك لم تحدد بعد الطبيعة القانونية للدائرة، مما بقي المجال مفتوحا لاتجاهين فقهيين متعارضين حول أهمية وعدم أهمية وضرورة الابقاء على الدائرة ودورها في التنسيق .

الفرع الأول

الاتجاه الداعي لالغاء الدائرة

يستند أصحاب هذا الاتجاه في دعوتهم لالغاء الدائرة والاستغناء عنها الى ضعف أهمية الدائرة اداريا واقتصاديا، ويستندون في ذلك على حجج رئيسية ثلاث، ألخصها في الآتي :

الحجة الأولى : تبدو الدائرة بعد اعادة التقسيم الاقليمي على أنها مقاطعة جد محدودة من حيث المساحة وعدد البلديات، وعليه هل نستطيع والحالة هذه تبرير وجودها للقيام بمراقبة وتنشيط بلدية أو بلديتين والتنسيق بينهما، اذا لم يكن الدافع الحقيقي لمضاعفة

.../...

انشاء المدوائر ، وانشاء الدوائر في حد ذاتها ؟ الا يستحسن ربط البلديات بالولاية مباشرة ، لا سيما وأن المعطيات الجديدة للتقسيم الاقليمي تشكل عاملا مشجعا لهذا الربط ؟ الا يستحسن التبسيط والتقليل ما أمكن من المد والهياكل الادارية للاقتصاد في التكاليف ؟ ذلك أن البلديات حاليا أصبحت دون شك قادرة على العمل مع مصالح الولاية بشكل مباشر دون وساطة ، خاصة لو أخذنا بعين الاعتبار وسائل الاتصال التي تسهم الى حد كبير في تقليص المسافات (1).

الحجة الثانية : ان الغاء الدائرة من شأنه أن يحقق عدة فوائد ، كالاقتصاد في المستخدمين ووسائل العمل ، وكذلك السرعة في انجاز النشاطات الادارية ، مادام أحد المستويات الادارية الرئاسية قد ألغي واستبعد ، وبذلك يمكن للبلديات والمواطنين رفع المسائل والقضايا مباشرة الى الولاية ، الشيء الذي تقتضيه الأوضاع في كثير من الأحيان (2).

الحجة الثالثة : ان الدائرة كمقاطعة بسيطة ، والتي يسميها البعض " صندوق بريد " ليس لها عليا صلاحيات أصيلة ، بل أكثر من ذلك ليست لها جذور في التنظيم السياسي الاداري للبلاد ، خاصة الدستور الذي ينص في

(1 ، 2) CHABANE BENAKEZOUH ; La déconc en Algerie P 248

مادته 36 على أن المجموعات الاقليمية هي البلدية والولاية، فقد يفسر ذلك أن دورها اعتبر رغم تدعيم الفائدة لأنه دور ثانوي، ولا أدل على ذلك من أن الأمر الصادر في 1977/2/19 والمتضمن اعادة التنظيم الاداري لمدينة الجزائر(1) لا يسير في اتجاه تثبيت الدائرة، حيث ألغيت بمقتضاه الدوائر الحضرية الاثنتي عشر، ليحل محلها المجلس الشعبي لمدينة الجزائر، ويضم البلديات الثلاثة عشر الجديدة، يعمل تحت رقابة الوالي المباشرة(2).

الفرع الثاني

الاتجاه المؤيد للابقاء على الدائرة

على العكس من الاتجاه الفقهي المنكر لأهمية الدائرة والداعي الى الغائها، يرى أنصار الاتجاه الثاني ضرورة الابقاء عليها، وذلك بالنظر لأهميتها الوظيفية الادارية والاقتصادية، وينطلقون في ذلك من كون الحجج المعتمدة من قبل الفريق الأول حججا ضعيفة، وعلى أية حال، يمكن تلخيص حجج هذا الاتجاه في الحجج والأفكار التالية :

---

1 ـ الأمر 77 ـ 8 مؤرخ في 1977/2/19 ج ر رقم 18، 1977.

2 ـ شعبان أيمن أتزوج، نفس المصدر ص 248.

.../...

الحجة الأولى : ليس صحيحا دائما أنه يمكن تحقيق الاقتصاد في النفقات ـ كما يدعي أنصار الاتجاه الأول ـ بالغاء أحد الأجهزة الادارية لكونه جهازا وسيطا يعبر عن عدم التركيز الاداري، ذلك أن الغاء الدائرة لا ينصب على الغاء منصب رئيس الدائرة فحسب، بل ينسحب أيضا على الدائرة كمقاطعة ادارية وما تحويه من مصالح ادارية وتقنية بوسائلها المادية والبشرية . وعليه، فاذا كنا مقتنعين بضعف وسائل البلديات البشرية، وهو الشيء الملاحظ في أغلب البلديات، واننا سنعود بالنتيجة لامحالة الى تلك المصالح والوسائل المادية والبشرية لاعطائها اطارا اقليميا واداريا ضيقا هو الاطار البلدي، فاذا كان الأمر كذلك، فان هذا سيؤدي لا محالة الى مضاعفة هذه المصالح وتضخيمها، حيث لم تعد مثل هذه الأخيرة تباشر صلاحياتها على مستوى واحد هو الدائرة، وأنما على مستوى البلدية، وبالأخرى البلديات، وبالنتيجة، أين هو الاقتصاد ؟

الحجة الثانية : ومن جهة أخرى، وحتى مع الغاء الدائرة كمقاطعة ادارية، فان هذا لا يعني بالضرورة الاستغناء عن الدور والمهام الذي كانت تقوم به، ومن ثم يجب أن تباشر تلك المهام وتمارس بطريقة أو بأخرى، وعليه لا نرى الجهة التي يمكن أن تقوم بها غير الولاية،

فتصبح هذه الأخيرة والحالة هذه .. وحتى لا تكون سببا في تعطيل انجاز المهام الادارية .. مرغمة على اتباع احدى طريقتين : فهي اما أن تعمل على استدعاء موظفي وأعوان الدائرة مباشرة للقيام بالمهام التي آلت اليها وما يصحب ذلك من مشاكل ومصاعب تؤثر على الموظفين أنفسهم والعمل الاداري، واما أن تعمل بعد الاستغناء عن خدمات موظفي الدائرة بعد الغائها على توظيف مستخدمين وموظفين جددا آخرين، يفتقرون للخبرة الادارية، فتكون أدوارهم بالنتيجة غير فعالة، فأين هو الاقتصاد أيضا ؟

وحتى اذا أسندنا المهمة الى جهة أخرى غير الولاية، كاسنادها الى مصالح تكون مشتركة بين البلديات، والى النقابات البلدية، وفي هذه الحالة ألا يعتبر ذلك بعثا واحياء للدائرة ولو بطريقة غير مباشرة ؟ كل هذه الحجج وغيرها تؤكد لنا أن المبررات والاسانيد التي اعتمد عليها أنصار وعاة الغاء الدائرة انما هي حجج ضعيفة . (1)

الفرع الثالث

موقف المشرع الجزائري بعد سنة 1981

اذا راجعنا موقف المشرع الجزائري بشأن الدائرة

---

1 ـ للتوسع أكثر، راجع د. شعبان بن أقزيح، نفس المصدر، ص 249 .

تجد أن النصوص القانونية ـ لا سيما قانون الولاية المعدل سنة 1981 ـ تؤكد على أهمية الدائرة وبالتالي الابقاء عليها ، بل أكثر من ذلك يمكن اعتبار أنها تسير نحو تأكيد طبيعتها القانونية من حيث الجانب الوظيفي على الأقل ، ومقتضى ذلك تعتبر الدائرة حلقة ربط وتنسيق بين الولاية والبلديات التابعة لها ، كما تؤدي إلى تقريب الادارة من المواطنين ، خاصة في ميدان الاستفادة من نشاطات المصالح التقنية التابعة المجلس التنفيذي الولائي أو الغير تابعة له والعاملة على مستوى الدائرة ، وهو مبدأ سياسي طالما كثر الحديث عنه (1) .

ومما نص عليه القانون المذكور في هذا المجال ، أنه لكي يتمكن من تمثيل الحكومة وتطبيق توجيهاتها في كل دائرة من دوائر الولاية ، يساعد الوالي رئيس الدائرة في تطبيق القوانين والنصوص التنظيمية من قرارات ولوائح ، ويعمل على حسن سير المصالح الادارية والتقنية بالدائرة . (م 167 من قانون الولاية) .

ومقتضى المادة 169 يعمل رئيس الدائرة ـ وتحت سلطة الوالي ـ على انعاش وتوجيه وتنسيق نشاطات البلديات والنقابات البلدية والمؤسسات البلدية المشتركة . ليس ذلك فحسب بل أن صلاحيات رئيس الدائرة من

---

1 ـ المادة 168 من قانون الولاية .

.../...

الاتساع بسكان ،مما يضفي عليها طابعا سياسيا اداريا ،فهو المكلف باخطار الوالي وافادته بالمعلومات والتطورات المتعلقة بالنشاط السياسي والاداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي بالدائرة ،وأن يقدم له تقارير دورية عن أعماله في هذا المجال ٠ (م٠ 2/168) ٠

ففي المجال السياسي مثلا ،كثيرا ما نجد رئيس الدائرة يترأس اللجان السياسية والادارية على مستوى الدائرة ، والتي يشترك فيها الحزب ،ومن ثم ،فهو متواجد في المجالين السياسي والاداري ، وعموما يدعم مكانته في نهاية الامر ٠

وأشير من جهة ثانية ،الى أن مركز رئيس الدائرة قد ازداد تدعيما وترسيخا ـ ومنه ترسيخ وجود الدائرة بصدور المرسوم 82ـ 31 في 1982/1/23 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة ٠ [1] من ذلك مثلا ، ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم المذكور من أن " يمارس رئيس الدائرة الوصاية على البلديات ،ويوافق على مداولات المجالس الشعبية البلدية التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف نسمة " ،ومنها خاصة ميزانيات البلديات المذكورة ، مع الاشارة الى أن هذه المصادقة كانت تتم من قبل الوالي ،بعد عشرين يوما من ايداعها بمقر الولاية ٠

---

(1) الجريدة الرسمية ،العدد 4 ،سنة 1982 ٠

يضاف الى ذلك صلاحية رئيس الدائرة في الاشتراك في جلسات المجلس التنفيذي الولائي برأي استشاري (م110).

أضف الى ذلك القول، أنه بالرغم من كون النصوص الصادرة الى يومنا هذا والمتعلقة بالدائرة لم تحدد الطبيعة القانونية لهذه المقاطعة الادارية، فانها تؤكد على الدور الاداري والسياسي للدائرة، خاصة من حيث وظيفة التنسيق، ليبقى بذلك الموضوع مفتوحا للبحث حول الشكل القانوني أو الطبيعة القانونية التي يجب أن تظهر عليها الدائرة كتنظيم اداري محدد المعالم. ذلك ما أعرض له في المطلب الموالي، وكذا التنسيق بين مهامها كجهاز اداري ومهام أجهزة التنسيق على هذا المستوى، مع التركيز على هذا الجانب الأخير.

المطلب الثاني

غياب جهاز التنسيق الوسيط في مستوى الدائرة والحلول المقترحة

بعد التسليم والاعتراف بالوجود القانوني والتنظيمي للدائرة رغم النقص الملحوظ في تنظيمها وتكييفها وتحديد طبيعتها القانونية، أعرض في هذه الفقرة للحلول المقترحة لتدعيم التنظيم الاداري لهذه المقاطعة الادارية، وذلك في اطار تنظيم علاقة التكامل والتنسيق بين نشاطات

.../...

الاجهزة الادارية والسياسية على هذا المستوى ،وذلك من خلال اقتراح الدكتور شعبان بن أقزوح ،وانتهاء باقتراح شخصي :

الفرع الاول

اقتراح الدكتور شعبان بن أقزوح

من الاجتهادات الفقهية الوجيهة التي تناولت بالدراسة والتحليل موضوع الدائرة كمقاطعة ادارية ، واهتمت بتنظيمها وتكييفها وتحديد طبيعتها القانونية ، دراسة للدكتور شعبان بن أقزوح في رسالة الدكتوراه المنقحة المعتمدة في هذا البحث، تتمثل في مشروع اصلاح اداري للدائرة من حيث تنظيمها ،واعادة النظر في صلاحيات رئيس الدائرة وتقييمها ، على أن تأخذ الدائرة بذلك شكلا مصغرا للولاية ، منظور لها - الولاية - من حيث كونها مقاطعة ادارية تباشر صلاحيات الحكومة ،لا من حيث كونها جماعة اقليمية لا مركزية : بحيث ستتوفر - الدائرة - على شبه مجلس تنفيذي ، هو اللجنة التقنية للدائرة ، وجهاز للتنسيق بين مختلف الاجهزة والتنظيمات المتواجدة والعاملة على مستوى الدائرة ، السياسية منها والادراية ، انه " مجلس الدائرة" .

ولكن بالرغم من أهمية هذه الدراسة ووجاهتها، وتفاديا للابتعاد عن أهداف ومحاور البحث، أكتفي بإشارة خفيفة الثانويين أو العنصرين الأولين حيث يهم الجانبان الجانب الاداري البحت الخاص بالدائرة، على أن أركز أكثر على العنصر الثالث الذي علاقة مباشرة بمسار البحث.

1 ـ فيما بالنسبة لاعادة تقييم وظيفة الدائرة، فانه يجب حسب الاقتراح أو مشروع الاصلاح الاداري المذكور اعادة النظر في توزيع الصلاحيات على مستوى الدائرة، بل وفي مركز رئيس الدائرة أساسا، بحيث يأخذ مسارا يحدد امتداد المسار مركز الوالي على مستوى الولاية في علاقته مع الادارات المركزية. ومعنى ذلك أن يصبح رئيس الدائرة ممثلا للوالي، وفي الوقت ذاته ممثلا مباشرا لكل عضو من أعضاء المجلس التنفيذي على مستوى الدائرة، مثلما أن الوالي ممثل الحكومة وممثل مباشر ووحيد لكل وزير من الوزراء على مستوى الولاية. ولتحقيق هذا، يجب تدعيم دور رئيس الدائرة وتحديد صلاحياته تحديدا دقيقا، على نحو يمكنه القيام بها عمليا، بحيث لا تبقى مجرد صلاحيات عامة وغير محددة، وذلك من حيث دوره السياسي والاداري وتحت رئاسة الوالي وأن يصبح الآمر بالصرف الثانوي على مستوى الدائرة[1]، مادام الوالي هو الآمر بالصرف

---

1 ـ للمزيد من التفصيل، أنظر شعبان بن أقزوح رسالة دكتوراه مرجع سابق ص 251 • 252•

.../...

الأول . والابتدائي الوحيد على مستوى الولاية طبقا للمرسوم 73 ـ 138 لسنة 1973(1) ؛

2 ـ أما بالنسبة للجنة التقنية للدائرة فتحدد حسب مشروع الاصلاح الاداري المذكور بمثابة مجلس تنفيذي مصغر، تخضع لنفس قواعد تسيير المجلس التنفيذي الولائي مع مراعاة طبيعتها، بحيث تضم عدا المصالح التابعة للجيش والقضاء، كل مصالح الدولة الخاضعة لعدم التركيز الاداري والعاملة على مستوى الدائرة، بحيث تشمل ممثلين للمديريات الفرعية التابعة للمجلس التنفيذي الولائي، كما تشتمل اللجنة المذكورة على أمانة تلحق بها مصالح المستخدمين للمديريات الفرعية وتشارك في اعداد المخطط الولائي للتنمية وكذا توجيه المبادرات والمخططات البلدية الانمائية، على أن تعمل تحت سلطة رئيس الدائرة الذي يجتمع بأعضائها مرة في الشهر وكلما اقتضت الضرورة ذلك. (2)

---

1 ـ المرسوم 73 ـ 138 مؤرخ في 1973/8/9، ويتضمن تحديد شروط تسيير اعتمادات التسيير المخصصة للمجالس التنفيذية الولائية، خاصة المواد 2، 5، 6، 6 / 2 و 7.

2 ـ المزيد من التفصيل حول أهمية هذه اللجنة وتكوينها وصلاحياتها، انظر شعبان بن أقزوح، نفس المصدر المشار اليه، ص 253، وما بعدها.

.../...

3 ـ مجلس الدائرة : ويعد هذا العنصر أكثر أهمية وبساطة من العنصرين السابقين، فاذا كان هذان الأخيران يتعلقان بتنظيم وتنسيق النشاط الاداري البحت على مستوى الدائرة، فان هذا العنصر الاقتراح ـ يهدف الى ايجاد مجلس خاص بالدائرة، يعد بمثابة جهاز للاتصال والحوار بين مختلف التنظيمات، بحيث يضم علاوة على رئيس الدائرة، منسق الاتحادية ـ رؤساء المجالس الشعبية البلدية والنقابات البلدية المشتركة ـ أعضاء المجلس الشعبي الولائي ـ وكذا أعضاء المجلس الشعبي الوطني ـ رؤساء أو أعضاء المنظمات الجماهيرية، كما يمكن أن يتسع المجلس ليشمل أعضاء اللجنة التقنية للدائرة، ومديري المقاولات المحلية الذين يعتمدون خصيصا من قبل رئيس الدائرة.

وعليه، فان هذه التركيبة الواسعة تستجيب لضرورة انشاء تنظيم من شأنه أن يجمع ويضم كل المعنيين بأمور الدائرة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حيث يتحدد دوره داخله ودور النقد البناء كسن القرارات والتدابير العامة المتعلقة بحياة الدائرة بجوانبها المختلفة السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والادارية، على أن يجتمع المجلس المذكور وجوبا مرة كل ثلاثة أشهر، وكلما استدعت الضرورة ومصالح السير وشؤون الدائرة ذلك.

...⁄...

انه جهاز أصيل من شوخاص ولا وجود لمثله على مستوى الولاية (1) .

غير أن ما يمكن ملاحظته حول مشروع مجلس الدائرة المقترح ، أنه رغم وجاهته خاصة من حيث التركيبة البشرية للمجلس المذكور والأجهزة والتنظيمات المتمثلة ضمنه ، وهي تركيبة تعكس الاهتمام المواضح بالتنسيق بمفهومه الشامل ، أي التنسيق بين النشاط السياسي والاداري على مستوى الدائرة وهو ما يقربنا من الهدف ، أقول ، رغم ذلك فانه أغفل جانبا هاما الوضعية التنظيمية والوظيفية لهذا المجلس ، حيث لم يبين علاقته كجهاز وسيط بكل من مجالس التنسيق البلدية ومجلس التنسيق الولائي ، لاسيما وأن وظيفته هي نفسها – أو تكاد تكون – وظيفة المجالس المذكورة ، وأن الدائرة تعد همزة وصل بين الولاية والبلديات التابعة لها .

كما لم يبين بما فيه الكفاية لمن تسند رئاسة هذا المجلس ، هل لممثل الدائرة (أي الدولة وهو هنا رئيس الدائرة) أم لممثل الحزب في مستوى الدائرة ؟ فاذا ما استثنينا صيغة واحدة ، يكاد المجلس المذكور

---

1 – الدكتور شعبان بن أقزيح ، نفس المصدر ، ص 254 .

.../...

يكـــون شبيهـــا بفكـــرة التنسيـــق المنصـــوص عليهمـــا فـي توجيه 1966/2/26 الســابـــق ذكـــره، والـــذي يكتفـــي بالنـــص على أن تعقـــد اجتمـاعـــات تنسيقيـــة نصـــف شهـــرية بـيـن رئيـــس الـدائـــرة ومنســـق الاتحـــاديـــة، دون تحـديـــد مـــن يـــرأسهـــا. أمـــا الصيغـــة المـذكـــورة فهـــي الجملـــة الـــتي تفيـــد "... وعنـد الاقتضـــاء أعضـــاء اللجنـــة التقنيـــة وكـــذلك مديـــري القـــاولات المحليـــة الـــذيـــن يستـــدعـــون خصيصـــا مـن قبـــل رئيـــس الدائـرة." يفهـــم مـــن هـــذه الصيغـــة أن رئيـــس الـــدائـــرة هـــو الـــذي يـــدعـــو المجلـــس للانعقـــاد مشـــلا فـــي أعضـــائـــه الأصليين بالاضـــافـــة الـــى اجتمـــاعـــاتـــه المـوسعـــة الـــى مســـؤولين اداريـــين أخـــريـــن، ومـــن ثـــم فهـــو اذن رئيـــس مجلـــس الدائرة المقـــترح فـــي مجـــال التنسيـــق والتكـــامـــل بـيـن أجهـــزة الحـــزب والـــدولـــة علـــى مستـــوى الـــدائـــرة.

واذا كـــان الأمـــر كـــذلك، فـــان هـــذه الـــوضعيـــة تختلف، بـــدون وتتنـــاقـــض دون شـــك مـــع مـــا هـــو عليـــه الـــوضـــع بالنسبة لمجلـــس التنسيـــق البلـــديـــة والـــولائيـــة، حيـــث يتـــولـــى رئاســـة الـــهيـــاكـــل التنسيقيـــة المتكـــونـــة مـــن ممثلـــي الحـــزب والادارة (أو الـــدولـــة) ممثلـــون عـــن الحـــزب، أي أمنـــاء القسمـــات وأمنـــاء المحـــافظـــات، وذلك تمـــاشيـــا مـــع دور الحـــزب فـي التنسيـــق والتخطيط والمـــراقبـــة والتـــوجيـــه، ولـــذلك يجـــب البحـــث عـــن صيغـــة أخـــرى لهـــذا المجلـــس التنسيقـــي، وذلك هـــو مـوضـــوع الاقـــتراح الشخصـــي البـــديـــل فـــي الفقـــرة المـواليـــة.

.../...

الفـــــرع الثـــانـــي

التنظيـــم البـــديـــل المقـــترح : مجلـــس الدائـــرة للتنسيـــق والمتـــابعـــة

لقـــد كـــان مـــن بـــين الانشغـــالات والاقـــتراحـــات المرفوعـــة الـــى المـــؤتمـــر الخـــامـــس للحـــزب مـــن قبـــل القـــاعـــدة، ضـــرورة الاهتمـــام بـــالتنسيـــق بـــين العمـــل السيـــاســـي والاداري على مستوى الـــدائـــرة كمقـــاطعـــة اداريـــة وسيطـــة بـــين الـــولايـــة والبلـــديـــات التـــابعـــة لهـــا، وذلك فـــي البنـــد المخصـــص لتنظيـــم العـــلاقـــة بـــين الحـــزب والـــدولـــة مـــن أعمـــال اللجنـــة الـــوطنيـــة المكلفـــة بتحضـــير المـــؤتمـــر الخـــامـــس للحـــزب، وممـــا جـــاء فيـــه :

" ومـــن الجـــديـــر بـــالـــذكـــر أن قضيـــة التنسيـــق فـــي مستـــوى الـــدائـــرة لـــم تجـــد بعـــد حـــلا مـــرضيـــا، ويجـــب أن تجـــد الصيغـــة المنـــاسبـــة لهـــا مـــع مـــا يتقـــرر مـــن أشكـــال تنظيميـــة للحـــزب والـــدولـــة، وهنـــاك عـــدد مـــن الـــولايـــات تقـــترح مـــن الآن صيغـــة ممـــاثلـــة لمجـــالـــس التنسيـــق - البلـــديـــة والولائيـــة - في مستـــوى الـــدائـــرة ". (1)

---

1 - أنظـــر أعمـــال اللجنـــة المذكـــورة، الجـــزء الأول : القضـــايـــا السيـــاسيـــة ص 20، وقـــد كـــانـــت تلك أيضـــا وجهـــة نظـــر الـــرئيـــس الـــراحل بومـــديـــن بالنسبـــة لتجربـــة مجلـــس المحافظـــة الذي أصبـــح مجلـــس التنسيـــق الولائي على نحـــو ما سبق، وأن ينشأ على مستوى البلديـــة والدائرة مجلس بعد صورة طبق الأصل لمجلس المحافظـــة.

.../...

بشكل أكثر من ذلك، كان من ضمن الاقتراحات المرفوعة إلى المؤتمر حول مشروع تعديل القانون الأساسي للحزب، تعديل المادة 126 من النص الأصلي لتصبح كالتالي :

" تنشأ مجالس ومكاتب للتنسيق البلديات والدوائر والمحافظات (والاصح الولايات) وتمارس مهامها طبقا للاجراءات القانونية التي ستتخذها اللجنة المركزية. (1)

ولكن ما هي مبررات وشروط انشاء هذا المجلس التنسيقي ؟ وما هو الهيكل التنظيمي الذي يجب أن يأخذ فيه ؟ وما هي صلاحياته ؟ ذلكم هو موضوع الفقرات الموالية :

أولا : مقتضيات وشروط انشاء مجلس للتنسيق على مستوى الدائرة :

يجد مجلس الدائرة للتنسيق والمتابعة المقترح مبررات انشائه ووجوده في عدة معطيات سياسية وادارية وعملية، تمليها ظروف ومتطلبات العمل على مستوى هذه القطاعات الادارية الوسيطة، وكذا المسار المتوازن والمتوازي الذي يجب أن يتخذه نشاط الحزب والدولة على هذا المستوى، مادام قد اعترف بالدائرة عمليا وقانونيا فلابد أن يكون ذلك وفق شروط تنظيمية معينة، من شأنها أن تضع ضوابط سياسية وقانونية لتنظيم العلاقة بين جهاز الحزب والدولة

1 - أنظر أعمال اللجنة المذكورة، نفس المصدر، الجزء الثاني، القضايا التنظيمية، ص 77.

.../...

على هذا المستوى ، وعلى أية حال يمكن تلخيص تلك المبررات والأسانيد والشروط التنظيمية في العناصر والأفكار التالية :

1 ـ لقد كان من النتائج الهامة التي توصلت اليها اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب في القسم الخاص بتحليل الحالة النظامية أن تجربة مجالس التنسيق الولائية والبلدية ولا سيما هذه الأخيرة ، ورغم ما أعطته من نتائج ايجابية ، خاصة بعد الفراغ القانوني في مجال التنسيق بين مختلف الهياكل السياسية والادارية على المستوى المحلي ، فانها لم تصل بعد الى مستوى الأجهزة السياسية والادارية المخصصة والمعطاة لها ، ومن أسباب ذلك على المستوى البلدي ، ضعف تأطير مجالس التنسيق البلدية ، والبطء في الرد على القضايا المرفوعة من قبل مجالس التنسيق البلدية الى مجلس التنسيق الولائي ، مما يستوجب انشاء مجالس مماثلة على مستوى الدوائر. (1)

ان هذه الوضعية السلبية التي توجد عليها مجالس التنسيق البلدية عمليا ، تعد في ذاتها سندا ومبررا كافيا لانشاء مجالس تنسيق على مستوى الدوائر ، باعتبارها مقاطعات ادارية لها صلاحية الاشراف على

---

1 ـ انظر أعمال اللجنة المذكورة ، الجزء الثاني : القضايا التنظيمية ، ص 46 .

البلديات وتنسيق وتوجيه أعمالها .
فلماذا اذن لاتكرس هذه الوظيفة وتتبلور في تنظيم واضح المعالم ؟

2 ـ ان الاضطلاع بمهام التنمية ، خاصة تحضير مخططات التنمية المحلية ، الولائية منها والبلدية المشتركة ، يفرض انشاء هيكل وسيط للقيام بمهمة التنسيق والتوجيه والتنشيط والمراقبة ، وتبليغ قرارات الهيئات العليا ، وتنفيذها على هذا المستوى ، ولما كانت عمليات التنمية بجوانبها الاقتصادية والمالية والادارية والسياسية تتطلب مشاركة ومساهمة عدة أطراف ، سياسية وادارية على مستوى الدائرة ـ بشكل أو بآخر ـ وما دام تواجد الحزب معترفا به في كل المجالات وعلى كل المستويات ، فانه من الضروري أن تباشر هذه المشاركة والمساهمة في اطار منظم ، واضح المعالم ، وإلا عدنا الى وضعية التنافر والتقابل والتداخل والتراكب بين مهام الحزب والدولة ، التي كانت سائدة الى وقت ما ، والتي صدرت بشأنها عدة نصوص بعد ، من توجيه 26 فبراير 1966 ، وانتهاء بما نص عليه كل من الدستور والميثاق الوطني والقانون الأساسي للحزب ونظامه الداخلي ، والتعليمة 1639 والقرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية .

غير أن ما تجب معرفته ، أن انشاء هذا المجلس التنسيقي على مستوى الدائرة ، بعد اعتماده من حيث المبدأ ، يتوقف على تحقيق شرطين أساسيين هما :

أ ـ الاعتراف القانوني بالدائرة كوحدة ادارية نهائية ، وذلك باستفادتها بتقنين خاص بها ، أي قانون أساسي يحدد طبيعتها القانونية ، وعلاقاتها بغيرها من التنظيمات الأخرى ، الادارية منها والسياسية ، ولا يقتضي ذلك وقتا على بعض المراسيم والقرارات والتعليمات الوزارية التي تصدر بين الحين والآخر .
ومما يؤيد هذا ويؤكده ، أن مركز الدائرة نهائيا ـ والذي هو ما تنظيميا ـ ما أنفك يتأكد شيئا فشيئا ، حتى وان كان الوضع التنظيمي الحالي للدائرة لا زال مقسوما في اعداد وطور المرحلة الانتقالية ، طبقا للمبادئ الرابع من قانون الولاية المعدل .

وتجدر الاشارة من جهة أخرى الى أن تمديد الاهتمام بانشاء ولايات جديدة في اطار سياسة الاصلاح الاداري الاقليمي ـ حيث ارتفع عددها من 31 الى 48 ولاية سنة 1984[1] لا يمكن أن يؤدي على ضوء المعطيات الحالية على الأقل الى الاستغناء عن الدائرة ، بدليل أن

---

1 ـ مع الاشارة الى أن المشروع المتعلق بالتقسيم الاقليمي تضمن اقتراح 31 ولاية جديدة ، لم تعتمد منها سوى سبع عشرة ولاية فحسب .

.../...

صلاحيات رئيس الدائرة نفسه قد ازدادت اتساعا ، لاسيما بعد صدور المرسوم 82 ـ 31 بتاريخ 1982/1/23 سالف الذكر ، لاسيما المادة 5 منه التي تعطيه صلاحية مباشرة الوصاية على البلديات التي يقل عدد سكانها عن خمسين الف نسمة ، والمادة 10 التي تبين دوره في المجال الاقتصادي ، حيث ينسق تحضير المخططات البلدية والمخطط الوطني للتنمية واعدادها وتنفيذها . وما نصت عليه المادة 16 من نفس المرسوم ، من أن يحدد قرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية التنظيم الداخلي للدائرة .

انهما مؤشرات تدل دون شك ليس على احتمال زوال الدائرة واضمحلالها وانما على تكريسها وتحديد طبيعتها القانونية مستقبلا .

ب ـ وأما الشرط الثاني ، والمتعلق بعلاقة التكامل التي تربط هياكل الحزب والدولة كنتيجة لوحدة الأهداف ، رغم كونهما يعملان في أطارين منفصلين ووسائل مختلفة ، وكي يتمكن الحزب من القيام بدوره على مستوى الدائرة ، فانه لا بد من وجود تطابق وتوازي بين هياكله وهياكل الدولة على هذا المستوى ، وهذا يتطلب بحد ذاته اعطاء الحزب هيكلا اداريا على مستوى الدائرة أيضا ، وفي هذه الحالة ، يستحسن الرجوع الى التنظيم الهيكلي القسمي للحزب على هذا المستوى ، وهو " الاتحادية " ،

التي تحتوي عدة قسمات مثلما أن الدائرة تشتمل على عدة بلديات، بدل التنظيم المتبع حاليا، وهو مندوب المحافظة (الفرد) المعين من قبل أمين المحافظة من بين أعضاء مكتب المحافظة • (1)

وفعلا، فقد كان من ضمن النتائج التي انتهت اليها أعمال اللجنة المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب انطلاقا من اقتراحات القاعدة، ومن بين ما اعتمدت عليه من أسباب في هذا المجال: "أن وجود مندوب عن المحافظة المختارين من مكتبها في الفترة الماضية نتج عنه تداخل في المهام بين أعضاء مكتب المحافظة المسؤولين عن اللجان الدائمة والمندوب وبين المندوب لدى الدوائر والمجمعات الكبرى وبين هؤلاء الاخيرين وامناء القسمات أو الخلايا كلما وجد هيكل تنسيقي بالوحدة الأمر الذي يدعو الى الاستغناء عن مندوبي المحافظات لدى الدوائر والمجمعات الكبرى وتعويضهم بهيكل نظامي على مستوى الدائرة يسمى مكتب الدائرة ينتخب من بين أعضاء لجنة المحافظة، ولنفس الغرض والأسباب اقترحت اللجنة المذكورة استبدال المندوبية بالاتحادية، وتتكون من مكتب الاتحادية ولجنة الاتحادية •"

---

1 ـ أنظر المواد من 85 الى 88 من الفصل الرابع من الباب الثالث من القانون الأساسي للحزب لسنة 1983 •

•••/•••

وتبعا ، وبعد أن ظهر أن الاطار الوظيفي وحده غير كاف من خلال تجربة عدة سنوات للتنسيق بين المهام السياسية والادارية ، بات من الضروري أن يهتم بالاطار التنظيمي أو الهيكلي الذي يجب أن تنظم داخله وتتجسد علاقة التكامل والتنسيق ، وهو ما يستوجب انشاء مجلس التنسيق على مستوى الدائرة كما هو الشأن بالنسبة للمجالس التنسيقية على مستوى البلديات والولايات ، وبانشائه تتجسد علاقة التدرج بين المجالس المحلية أي مجالس التنسيق البلدية ـ مجالس الدوائر للتنسيق والمتابعة ومجلس التنسيق الولائي ، تنظيميا ، بعد أن ظهرت عليه على النحو السابق بيانه .

ثانيا : تنظيم مجلس الدائرة للتنسيق وصلاحياته : (1)

بعد اعتماد المجلس المذكور من حيث المبدأ بتوافر العناصر والشروط سالفة الذكر ، بقيت ضرورة معرفة حقيقة هذا التنظيم ، من حيث تركيبته البشرية وهيكلته وتسييره وصلاحياته .

1 ـ التكوين والتسيير : كما هي الحال بالنسبة لمجالس التنسيق البلدية ومجلس التنسيق الولائي ، وتجسيدا لعلاقة التكامل والتنسيق بالمفهوم السابق تحدد بـ ...

---

1 ـ على أن أعرض لعلاقة مجلس التنسيق الولائي ومجالس التنسيق للدوائر من خلال تنظيم وصلاحيات المجلس المذكور دون تخصيص فقرة خاصة لذلك .

.../...

يضم الهيكل التنظيمي المقترح " مجلس الدائرة للتنسيق والمتابعة" الهيئات والتنظيمات وكل الأطراف المختلفة المدعوة للمشاركة من قريب أو من بعيد في أعمال التنمية بجوانبها المختلفة على مستوى هذه الوحدة الادارية المتمثلة في الدائرة بعد تحديد طبيعتها القانونية وذلك في سياق علاقة التدرج سالفة الذكر، وعليه، تتشكل التركيبة البشرية للمجلس المذكور على النحو التالي :

1 - أمين الاتحادية رئيسا (بعد اعتماد الاتحادية كمستوى تنظيمي لهياكل الحزب على مستوى الدائرة).

2 - رئيس الدائرة، 3 - أمناء قسمات الحزب بالدائرة.

4 - رؤساء المجالس الشعبية البلدية التابعة للدائرة.

5 - ممثل الجيش الوطني الشعبي، 6 - ممثل الأمن الوطني (أمن الدائرة).

7 - ممثل الدرك الوطني، 8 - ممثل العدالة، 9 - مسؤولو المنظمات الجماهيرية على مستوى الدائرة، 10 - ممثل مديرية الشؤون الدينية بالدائرة.

كما يمكن لرئيس مجلس الدائرة للتنسيق استدعاء رؤساء المصالح التقنية والمؤسسات التي ليس لها تمثيل بالمجلس التنفيذي الولائي أو ليست تابعة لاحدى المديريات المكونة له، لحضور اجتماعات المجلس الموسعة كلما اقتضت الضرورة ذلك، وكلما تعلق الأمر

.../...

بنشاط أو مساهمة المصالح والمؤسسات التي يشرفون عليها، كمصالح الجماعية المدنية مثلا . يضاف اليهم نواب الدائرة بالمجلس الشعبي الوطني، الذين يمكنهم حضور اجتماعات مجلس الدائرة للتنسيق كلما سمحت الظروف لهم بذلك، دون أن يكونوا أعضاء أصليين به .

يلاحظ من التركيبة البشرية للمجلس المذكور، في تشكيلته العادية أو الموسعة، أنه يضم كل الهيئات والتنظيمات الممثلة لكل من الحزب والدولة على مستوى الدائرة، والمدعوة للمشاركة في أعمال وجهود التنمية على هذا المستوى .

ومن حيث التسيير، يعقد مجلس الدائرة للتنسيق اجتماعاته في دورات عادية كل شهر ونصف ودورات استثنائية كلما اقتضى الأمر ذلك أو بطلب من أحد أعضائه، وذلك تحت رئاسة أمين الاتحاد بسمة . ويصدر المجلس قراراته بالاجماع أو بالاغلبية المطلقة، وتصبح نافذة ابتداء من تاريخ صدورها، على أن يتولى تنفيذها مكتب يقوم مقام الجهاز أو المجلس التنفيذي، يتألف من رئيس الدائرة، ورؤساء المجالس التنفيذية البلدية (1) .

---

1 ـ مع التذكير بانهم هم انفسهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وقد اشترت وظائفهم كمسؤولين تنفيذيين تماشيا مع مهمة التنفيذ المنسندة للمكتب المذكور .

.../...

وأشير في هذا المقام الى أن اسناد رئاسة المجلس المذكور الى أمين الاتحادية يتماشى ودور الحزب في التنسيق والتوجيه والتنشيط، كما تتماشى دورات الانعقاد وفق سياق علاقة التدرج سالفة الذكر مع مهام مجالس التنسيق البلدية ومجلس التنسيق الولائي. فهي تعقد بعيد انعقاد اجتماعات مجالس التنسيق البلدية العادية والتابعة للدائرة، بحيث ينظر مجلس الدائرة التنسيقي في القضايا والمسائل المرفوعة اليه من قبل هذه المجالس والتي لم تتمكن من البت فيها بصفة نهائية، خاصة اذا تعلق الأمر بالمشاريع والمنافع المشتركة بين بلديتين أو أكثر تابعة للدائرة.

وينعقد مجلس الدائرة للتنسيق من جهة أخرى قبيل الاجتماع الموالي لمجلس التنسيق الولائي، الذي يمكنه أن يعتمد في جدول أعماله المسائل والقضايا والتقارير المرفوعة اليه من قبل مجالس الدوائر التنسيق التابعة للولاية، وهو ما من شأنه أن يعطيه رؤى واضحة عن الوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي والاداري لمجموع الولاية، أي انطلاقا من البلديات فالدوائر وانتهاء بالوحدة الاقليمية الاكثر اتساعا وهي الولاية.

2 – صلاحياته

يباشر مجلس الدائرة للتنسيق والمتابعة نفس صلاحيات مجالس التنسيق البلدية ومجلس التنسيق الولائي

وذلك على هذا المستوى المحلي الوسيط، ويمارس خاصة الصلاحيات التالية :

دراسة كل القضايا المطروحة على مستوى الدائرة والتي تتطلب عملا مشتركا لأجهزة الحزب والدولة، والبت فيها بقرارات نهائية تنفيذية - والنظر خاصة في القضايا والمسائل المرفوعة اليه من قبل مجالس التنسيق البلدية والبت فيها - ابداء الاراء والتوصيات والاقتراحات حول مواضيع التنمية قبل أن تحال على مجلس التنسيق الولائي - مراقبة ومتابعة وتوجيه وتشجيع وتنسيق المشاريع البلدية المشتركة، والمؤسسات والمقاولات البلدية المشتركة في مجال الاستثمار والاستغلال الفلاحي، وخاصة التموين بالمنتجات الفلاحية - ترشيد وتوجيه ومتابعة الاستفادة من نشاطات وخدمات المصالح التقنية العاملة على مستوى الدائرة، خاصة تلك التي تخضع تبعية لمديريات المجلس التنفيذي الولائي وتوزيعها توزيعا عادلا بين البلديات التابعة الدائرة وبالتالي لنفس الولاية.

ولمجلس الدائرة للتنسيق أيضا صلاحية ابداء الرأي والمشورة وبالاشتراك مع مجالس الدوائر الأخرى، الهيئات المعنية بالولاية وخاصة عن طريق مجلس التنسيق الولائي حول ترشيد توزيع المشاريع الانمائية الولائية، لتحقيق تنمية توازن تنموي اقتصادي واجتماعي وثقافي على مستوى الولاية، كي لا تستأثر المناطق الحضرية

.../...

بأغلبية مشاريع التنمية على حساب الأرياف، الشيء الملاحظ في كثير من الأحيان وعلى مستوى كثير من الولايات.

وخلاصة القول هي : أنه بانشاء هذا المجلس التنسيقي بعد توافر الشروط والمعطيات سالفة الذكر، تتحقق الأهداف العامة التالية :

- اعطاء الفعالية للعمل التنفيذي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية أ... سواء تعلق الأمر بقرارات الادارات المركزية، أو بالقرارات الصادرة عن الولاية - اعطاء فكرة المنافسع والمشاريع والمؤسسات البلدية المشتركة طابع التنظيم العلمي، نتيجة توفر أطر وفرص الحوار والتي تسوع صادة بقرار تنفيذي. - ايجاد الاطار التنظيمي القانوني لتكامل مهام الحزب والدولة على هذا المستوى. يضاف الى ذلك تجسيد علاقة التدرج تنظيميا وهيكليا في تنظيم الوحدات الادارية المحلية الجزائرية، بعد ما ظهر تطبيقها عمليا على النحو السابق بيانه، وبذلك يمكن أيضا تجنب حالات التجاوز والتداخل بين صلاحيات التنظيمات المختلفة، خاصة بين رئيس الدائرة ورئيس المجلس الشعبي البلدي، لاسيما في المدن الصغرى.

خاتمة البحث:

بعد التعرض للعناصر المكونة لموضوع بحثي المتواضع هذا بالدراسة والتحليل، أخلص إلى القول، أن موضوع مجلس التنسيق الولائي " يتمحور حول هدف رئيسي هو: " التكامل والتنسيق بين مهام ونشاطات أجهزة الحزب والدولة على المستوى المحلي " أي التنسيق، تلك العملية الادارية الهامة والعملية في حياة التنظيمات والوحدات السياسية والادارية، التنسيق بخلفياته السياسية والقانونية والتنظيمية، وذلك من خلال توظيف وإعمال المبادئ الخمسة السابق ذكرها في الفصل الأول من الباب الأول من هذا البحث، وخاصة التوفيق بين ضرورة الحفاظ على التمايز بين الادارة (الدولة) والحزب على المستوى القاعدي أو الوسيط من جهة، وضرورة تكامل مهامهما من أجل تحقيق أهداف التنمية المحلية، وبالنتيجة الوطنية، دون أن يحدث أي تداخل أو تراكب أو تجاوز للصلاحيات من جهة ثانية.

وقد مهدت الأرضية المتينة التي بنيت عليها دراستي وتحليلي لموضوع الباب الثاني تحت عنوان " مجلس التنسيق الولائي كصيغة أو أسلوب جديد للتنسيق والتكامل " بباب مكون من ثلاثة فصول، بينت من خلالها مسار ومآل علاقة التكامل والتنسيق بين مهام جهازي الحزب والدولة على المستوى المركزي والتي اختلفت عن مرحلة ما بعد 1976، وذلك طبقا لدرجة الوضوح السياسي من عدمه، وتبعا لوضعية كل من الحزب والدولة وأجهزتهما

.../...

في النظام السياسي الجزائري ، ثم تعرضت لانعكاسات ذلك على المستوى اللامركزي أو المحلي ، لا سيما الولائي ، وهذا خلال المرحلتين : الانتقالية وما بعد الاصلاح الاداري .

وبعد أن بدا ، بل ، ثبت أن الاطار الوظيفي لتنظيم هذه العلاقة من خلال توجيه 26 فبراير 1966 ، وما جاء منصوص عليه في قانون الولاية ، وبخاصة علاقة ممثل الحزب بالمجلس التنفيذي الولائي ، أقول ، بعد أن ظهر أن هذا الاطار الوظيفي لم يعد كافيا ، ظهر التفكير مجددا وعلى ضوء الوضعية التي آلت اليها علاقة الحزب بالدولة على المستوى المركزي بعد إستكمال البلاد بناء مؤسساتها الادارية والسياسية ، في ايجاد إطار هيكلي تتبلور فيه علاقة التكامل والتنسيق المذكورة على المستوى المحلي ، الولائي والبلدي ، فكانت مجالس التنسيق الولائية والبلدية .

وعليه ، وبعد دراسة هذا التنظيم الجديد " مجلس التنسيق الولائي " من حيث أصل التجربة في إنشائه وأسباب ذلك ، ومن حيث صلاحياته وتنظيمه وتكييفه وتحديد طبيعته ، وعلاقته بغيره من الاجهزة الاخرى على المستوى المحلي ، خلصت من تجربة هذه المجالس الى النتائج والاقتراحات التالية :

أولا : الايجابيات :

1 ـ أن مجالس التنسيق المذكورة أوجدت (ميكانيكيا ووظيفيا) اطارا قانونيا لعلاقة التكامل والتنسيق بين مهام الحزب والدولة على المستوى المحلي على ضوء المعطيات الجديدة التي جاء بها الميثاق الوطني والدستور خاصة اعطاء الحزب مكانته الحقيقية .
فبانشائها وجدت الحلقة المفقودة منذ عدة سنوات في مجال تقنين وهيكلة ، بل وعقلنة علاقة التكامل والتنسيق بين أجهزة الحزب والدولة على المستوى المحلي من جهة ، واثبات ألا تناقض أصلا بين جهازي الحزب والدولة لا سيما في بلد يأخذ بنظام الحزب الوحيد كالجزائر .

2 ـ لقد أعطت هذه المجالس ـ من جهة المبدأ ـ دفعا جديدا لمبدأ اللامركزية الذي يعتبر أحد عناصر بناء وتنظيم الدولة الجزائرية أو كما ينص على ذلك الميثاق الوطني بخلفياته السياسية والقانونية والتنظيمية ، ذلك أن أعضاء مجالس التنسيق الولائي والبلدية ـ يمثلون سلطات مركزية لها صلاحيات البت والتقرير على المستويين المركزي والمحلي الا وهي سلطات الحزب والدولة .

3 ـ أن تجربة مجالس التنسيق اجمالا ، ايجابية ، حيث خلقت أطرا وآفاق جديدة للحوار والعمل الجماعي ، وتجسيد وبلورة فكرة أو مبدأ القيادة الجماعية ، وكذا الربط

.../...

بين القمة والقاعدة، وغير ذلك من الأدوار .

4 ـ أن تجربة مجالس التنسيق مكنت الحزب ـ الى حد ما ـ من الاضطلاع بدوره بشكل ملموس في مجال التنسيق والتنشيط والمتابعة، وذلك من خلال عضوية مثليه بهذه المجالس، بل ورئاستهم لها ... وغير ذلك من المهام والادوار التي قامت أو من المقرر أن تقوم بها هذه المجالس التنسيقية؛ ولكنها مع ذلك لازالت دون مستوى الأهمية السياسية المعقودة لها، لعدة عوامل، ألخصها في الملاحظات والاقتراحات التالية:

ثانيا : السلبيات والاقتراحات :

1 ـ يلاحظ على التركيبة البشرية لمجلس التنسيق الولائي، أنها لاتتضمن تمثيلا لبعض التنظمات والسلطات الهامة على مستوى الولاية، كممثل العدالة، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار دور العدالة ومراكز اعادة التربية التابعة لها في اعادة تكوين وتأهيل المحكوم عليهم ومساهمتها في حفظ النظام العام والتطوير الاجتماعي؛ وذلك بمقتضى تطور، بل وتغير مفهوم مراكز اعادة التربية؛ من مصالح سجون وقسر الى مصالح ترقية وإصلاح اجتماعيين، بالاضافة الى الدور الذي يمكن أن يقوم به المحكوم عليهم في مهام البناء والتنمية، مع العلم أن استخدام هؤلاء في هذا الميدان يبقى حصرا على

العمد السحة وحدها ، ثم على التنسيق بينهما وبين غيرهما من الأجهزة .

وكذلك الأمر بالنسبة لمصالح الأمن والحماية المدنية ، ينطبق ما قيل على ذلك مثل الشؤون الدينية على مستوى مجالس التنسيق البلدية .

2 - أن دور الحزب وتأثيره يبدوان واضحين في المدن الصغرى أكثر من المدن الكبرى ، حيث النشاطات الإدارية والاقتصادية واسعة وذات حركية معتبرة وعموما يتوسع مجالات تدخل الإدارة ، ويظل الوضع كذلك ، وعلاقته بالسلطة الولائية ضعيفة ما دامت الوظائف الهامة في الولاية مسندة إلى أشخاص غير مناضلين ، خاصة على مستوى المجلس التنفيذي الولائي .

3 - يلاحظ ضعف فعالية مجالس التنسيق أمام السلطة الوصائية ، ذلك أن صلاحياتها واسعة ومتداخلة ، في حين تحد منها بعض النصوص القانونية بكل من قانوني البلدية والولائية ، ولذلك يجب تعديل هذه الأخيرة بما يتماشى والأوضاع النظامية ، ونشاط ووظيفة المراقبة التي تقوم بها مجالس التنسيق على النحو السابق بيانه .

4 ـ تدعيم قنوات الاتصال وسريان المعلومات على المستوى المحلي بين تنظيمات الحزب والدولة، وتحاشي الاكتفاء بإعطاء تعليمات شفوية أو منفردة لممثلي الحزب والدولة بهذه المجالس كلا على حدة.

5 ـ جعل اللجان التقنية المؤقتة التي يمكن لمكاتب التنسيق انشاؤها لجانا دائمة، وداخلة في عداد التنظيم الهيكلي لمجالس التنسيق، وذلك بالنظر الى الدور الذي تقوم به في مجال الدراسة وتحليل البيانات والمعلومات والوثائق المتوفرة أو تطويرها.

6 ـ يلاحظ بعض الغموض في بعض المسائل التنظيمية والوظيفية لمجالس التنسيق، خاصة دور رئيس مجلس التنسيق الولائي، وأيضا البلدي، مما يقتضي تدعيم دوره وصلاحياته في اصدار تعليمات الى أعضاء المجلس التنسيقي المذكور، وكذا اطلاعه على المعلومات الضرورية التي تسهل عليه القيام بمهمته.
كما يلاحظ عدم توفر رئيس المجلس على مصلحة تقنية تقوم مقام الجهاز المكلف بالاعداد والتحضير لاجتماعات المجلس، لا سيما ضرورة وجود مصلحة تقنية تتكفل بدراسة التقارير الواردة من مجالس التنسيق البلدية والهيئات الأخرى، لعرضها على مجلس التنسيق الولائي قصد اتخاذ قرارات بشأنها، ثم متابعة تنفيذها على نحو منتظم.

.../...

7 ـ يلاحظ ضعف مجالس التنسيق الولائية والبلدية أمام مكاتبها ، فطبقا لصلاحيات هذه المجالس فإن من شأنها أنها ، صاحبة الصلاحية في اتخاذ القرارات أصلا ففي أكثر شمولية واحتواء لمكاتبها التي تتولى الإشراف على التنفيذ كل عضو حسب الاختصاص ولا تتخذ القرارات إلا استثناء أو ما بين دورتي انعقاد المجالس نفسها ، في حين أن الواقع العملي أثبت أن مكاتب التنسيق هي صاحبة صلاحية البت والتقرير الحقيقة ، وذلك راجع إلى ضعف تأطير مجالس التنسيق نفسها خاصة في المدن الصغرى والمناطق النائية .

8 ـ اعتبار بعض المصالح الممثلة بمجلس التنسيق الولائي ـ والبلدي ـ النقد الموجه إليها أحيانا خلال الاجتماعات تدخلا مباشرا في صلاحياتها البحتة وفي تسييرها ، مما يؤدي ـ أو قد يؤدي ـ إلى التهرب من المسؤولية ، أو عدم الاكتراث لدور مجلس التنسيق ، خاصة لو صحب ذلك عدم فهم أو تفهم حقيقيين لفكرة العمل الجماعي المبني على الحوار والنقد البناء .

9 ـ يلاحظ أن التنسيق داخل مجالس التنسيق يتوقف في كثير من الأحيان على نوعية وروابط العلاقات الشخصية والاحترام المتبادل بين المسؤولين الأوائل بها المعنية ، وذلك انطلاقا من الوضع النظامي للمنصب والمسؤولية على مستوى كل من الحزب والدولة على المستوى المحلي عامة .

.../...

ولذلك يجب مراجعة وضبط الاطار القانوني والاداري لعمل مجالس التنسيق على هذا المستوى الداخلي أو الافقي بقصد ازالة اسباب الغموض وربما التناقضات العالقة بهما، وذلك بالنظر للدور السياسي والتنظيمي الذي تقوم به هذه المجالس.

10 — وعلى مستوى آخر — أي المستوى العامودي — يجب تحديد وضبط العلاقة بين مجالس التنسيق البلدية ومجالس التنسيق الولائي، مع التذكير بأنها تعتبر علاقة وظيفية، ماليا الى حد ما على النحو السابق بيانه، ولكن هذا غير كاف، بل يجب ضبط هذه العلاقة الوظيفية بنصوص واضحة، وهي يمكن أن تكون علاقة رقابية ومصادقة أو علاقة اعلام، وقد توصلت الى أنها علاقة تبعية و استقلال وتعاون، ولا ستكمال علاقة التدرج هذه على المستوى المحلي، يجب انشاء مجلس تنسيقي مماثل على مستوى الدائرة، وهو مجلس الدائرة للتنسيق والمتابعة، على النحو السابق بيانه، في المبحث الثاني من الفصل الثالث من الباب الثاني من هذا البحث.

11 — يلاحظ أن صلاحيات مجالس التنسيق الولائية والبلدية، تكاد تكون نفسها صلاحيات المجالس الشعبية البلدية والولائية في مجال التنمية بجوانبها المختلفة على المستوى المحلي.

•••/•••

فبالرغم مما نصت عليه المادة 20 من قرار اللجنة المركزية المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية من أنه يجب على هذه الأخيرة احترام الاختصاصات المخولة للمجالس الشعبية المحلية وفقا للقوانين المعمول بها، أقول بالرغم من ذلك، فإنه يخشى أن يصبح دورها ضعيفا وربما شكليا أكثر من ذي قبل، خاصة وضع المجلس الشعبي الولائي قبل المجلس التنفيذي الولائي .

12 - يلاحظ على النصوص المنظمة لسير أعمال مجالس التنسيق، عدم النص على كيفية اتخاذ القرارات وإذا كان يجب الرجوع في ذلك إلى مبدأ المركزية الديمقراطية المنصوص عليه في الدستور (م 90) والقانون الأساسي للحزب (م 26) (الجماعية في المداولة، الأغلبية في القرار والوحدة في التنفيذ)، فإنني أرى أنه من الضروري والأنسب أن تتخذ المجالس المذكورة قراراتها بصيغة الاجماع أو الأغلبية المطلقة دون الاكتفاء بالأغلبية النسبية .

13 - في مجال الأرشيف والتنظيم الوثائقي يلاحظ عدم نشر قرارات مجالس التنسيق البلدية والولائية في مصنف خاص بالقرارات الهامة الصادرة على مستوى هذه المجالس، ولذلك يستحسن الاقتداء بنموذج المصنف

.../...

الخاص بنشر قرارات الولاية طبقا لقانون الولاية وبخاصة نظامها الداخلي ...

14 - يلاحظ عدم خضوع أعمال مجالس التنسيق الولائية والبلدية للمراقبة من قبل جهة معينة، مع العلم أنها حائزة لصلاحيات الحزب والدولة معا على المستوى المحلي البلدي والولائي، والاكتفاء بالنص على ارسال تقاريرها - خاصة مجالس التنسيق الولائية - الى لجنة التنظيم العام بالحزب ووزارة الداخلية خلال العشرة أيام التي تلي اختتام دورة الانعقاد، ومن ثم فقد تخضع رقابة من جهة، وقد لا تكون، اذ تكون التقارير ترسل الى الادارات المركزية للحزب والدولة معا بهدف الاعلام فحسب، دون نية المراقبة والمتابعة.

أخلص من ذلك الى القول : ان فعالية مجلس التنسيق الولائي وكذلك مجالس التنسيق البلدية انما تتوقف على ضرورة توافر عاملين أو شرطين أساسيين :

- مدى انسجام العلاقة الموضوعية بين أعضاء هذا التنسيق، حيث يوجد على مستواها المسؤولون الرئيسيون الاوائل على المستوى المحلي البلدي والولائي، وأيضا الدائرة، وكذلك الامر بالنسبة لمجالس التنسيق نفسها بالدائرة الثانية.

ـ مـدى التزام جميع أعضاء مجالس التنسيق، ومن قمة الساعة واقتناع بضرورة تطبيق القرارات المتخذة بالاجماع أو الأغلبية المطلقة وتنفيذها كل حسب الاختصاص، ولكن يجب أن تُنفذ يتّل هذه القرارات المتخذة المذكورة بصيغة تنفيذية محددة بالزمان والمكان وان لا تتوقف عند صيغة التحفيز على ضرورة احترامها وتطبيقها، وذلك أنني من بحثي هذا الذي أتمنى أن أكون وفقت فيه. وبالله التوفيق.

ملاحق

ANNEXE N° 1

Extraits de textes sur l'organisation de l'appareil administratif

Extraits de la circulaire du 8 octobre 1965. n° 25 DGRRAAG/RA du ministere de l'interieur, charge de la reforme administra- - tive aux ministres.

"Il est apparu souvent que l'organisation interne des differents departements ministeriels n'etait pas fonctionnelle

Les structures en place ne correspondent pas a des besoins precis et reels, mais a des objets extra-administratifs qui ne font qu'entraver le bon fonctionnement de nos institutions.

Or, administrer c'est prevoir a long terme, c'est creer des institutions solides qui resistent a toutes les les fluctuations.

Un etat qui ne possede pas un appareil administratif fort solide et bien structure est un etat faible qui ne pourra pas face a tous les problemes qui se poseront a lui.

Dans l'edification d'un etat, le gouvernement doit pouvoir s'appuyer sur une administration solide et bien structuree qui, en allegeant sa tache, pourra utilement le conseiller et appliquer sa politique. Sans une administration forte, nous aboutirons vite a la degenerescence de l'etat.

L'administration est un grand corps intermediaire entre le gouvernement et le public. C'est un ensemble d'organes dotes de moyens et charges d'executer un programme determine, d'accomplir une certaine finalite.

.../...

Les administrations de l'etat existent et fonctionnent pour la gestion des services publics, pour la satisfaction des besoin publics.

L'administration ne doit pas devenir un but en soi, ne doit pas tendre a s'agencer pour sa commodite propre, a s'immobiliser dans ses coutumes, a multiplier ses rouages et a augmenter demesurement son personnel.

L'administration n'a ete creee que pour la satisfaction des besoins du public. Aussi, elle doit etre adaptee a ce public.

L'Administration doit tenir compte des particularismes propres à notre pays. Un état neuf et en plein développement, comme l'est notre pays, se doit de posséder un apparaeil administratif léger, souple et bien adapté à ses problèmes et ses exigences.

Les préocupations qui douvent primer sont celles d'efficacité, de rendement, d'efficience. Achaque service doit correspondre un travail, un but précis. Il faudra faire le point des structures existantes. En effet, de nombreux etablissements publics, caisses, offices, bureaux, ont été crées sans nécessité sans vision d'ensemble des problèmes. Cela entraine des dépenses budgétaires, lourdes et inutiles, et une mauvaise utilisation des cadres, déjà trop rares en Algérie. Les ministeres respectifs doivent se pencher sur ces problèmes en vue d'une meilleureutilisation des moyens et d'un recrutement national.

La qualité d'une administration depend avant tout du personnel qu'elle emploie, de la valeur professionnelle et morale de ses fonctionnaires et des méthodes qu'elle applique.

.../...

Chaque département ministeriel doit developper au sein de son personnel la préoccupation du rendement stimuler toute réalisation d'économie portant sur le temps, l'éffort, l'argent. Une réforme administrative, comme toute réforme, ne doit pas opérer un traumatisme mais plutôt une amélioration continue, poursuivie de l'interieur. Il vous est demandé, dans un éffort patient, de réviser les mécanismes et rectifier les méthodes.

Le ministere de l'interieur chargé de la réforme administrative, vous prie donc, à la lumière des principes que nous venons d'émunier d'Énumérer, de vous pencher sur les structures de vos départements, d'en relever les défants et de suggérer des améliorations.

Notre souci majeur dans la réorganisation de nos administration centrales, doit etre celui d'économie, d'austérité même, et de rendement maximum. A chaque direction chaque service, chaque bureau doit correspondre une tâche précise et dont le but final doit etre toujours respecté.

Un département ministeriel comporte des filières, des relais des vérifications successives, une décentralisation dans l'accomplissement des préparations, une centralisation des actes de décisions.

Au sommet, la direction conçoit organise et contrôle. Elle doit etre un organe moteur, possédant une large compétence toutefois bien spécialisée dans un certain domaine. Suivant les ministères, elle peut etre de conception et de controle ou de tutelle et de gestion. Une direction doit répondre à des besoins précis, sa création ne peut en aucun cas etre justifiée par une finalité extra-administrative.

.../...

Assistant la direction et dépendant directement d'elle la Sous-Direction répartit et coordonne les tâches entre les bureaux.

A la base, nous trouvons les unités élémentaires, les bureaux. Il s'agit d'éviter leur prolifération, et de les pourvoir de tâches strictes, bien définies à accomplir dans un minimum de temps.

REFERENCE :

REMILI Abderrahmane: les institutions administratives Algériennes, SNED , 1973.

ANNEXE N° 2

REFERENCE : J.O.R.A N° 33/1966

DIRECTIVE DU PRESIDENT DU CONSEIL DE LA REVOLUTION DU 26 FEVRIER 1966.

Le président du conseil de la Révolution.
Messieurs les membres du Secrétariat Exécutif du Parti.
Messieurs les membres du Gouvernement.

((_))bjet: Directive d'application des décisions du conseil de la Révolution - Relation Parti - Etat.

REFERENCE: Chapitre III - 3°- Résolution du conseil de la Révolution prise à la suite de ses reunions tenues du 15 au 30 Novembre 1965.

Au cours de ses réunions du 15 au 30 Novembre, le conseil de la révolution a pris d'importantes décisions ayant pour but essentiel de définir les objectifs à atteindre et les tâches essentielles à accomplir à court et à long terme.

Les modalités d'application de ces décisions ont fait l'objet de la réunion des cadres du parti, tenue du 9 au 13 Décembre 1965.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente directive.

Il est nécessaire, en effet de procéder à une décentralisation effective qui permettra aux responsables du parti et de l'administration d'assumer pleinement leurs responsabilités et d'instaurer une réelle coordination jusqu'au niveau de la commune en vue d'obtenir une meilleure harmonisation et d'assurer une action conhérente et efficace dans tous les secteurs vitaux du pays.

En conséquence, le conseil de la révolution a décidé que des réunions bi-mensuelles devront etre tenues.

.../...

1° Entre le commissaire de la revolution national et le prefet et leurs principaux collaborateurs au niveau du departement.

2° Entre coordinateur de kasma et le president de la delagation special, et leurs principaux collaborateurs au niveau de la commune.

3° Entre le coordinateur federal et le sous-prefet , et leurs principaux collaborateurs au niveau de l'arrondissement

En ce qui concerne les villes ou le dedoupage organise des kasmas ne correspond pas au decoupage administratif des communes des dispositions particulieres sont prevues et feront des directives conjointes du secretariat executif et du ministere de l'interieur.

Ces reunions de coordinations auront pour objet:

1° L'etude et la solution des nombreux problemes qui se posent localement a l'echelle du departement, de l'arrondissement ou de la commune: seules les questions importantes depassant reellement les responsabilites locales seraient transmises au sommet.

2° La preparation et la realisation des programmes d'action a portee locale ou regionale, ces programmes pourront ainsi etre appliques efficacement avec la participation de tous.

3° L'etude en commun des modalites d'application des directives communes, ce qui permettra non seulement d'eviter les contradictions et les differences d'interpretations mais aussi de reunir toutes les conditions du succes dans l'application des directives.

4° La preparation et la realisation en commun des campagnes et des grandes operations nationales.

5° Le controle a la base, de l'execution des decisions nationales.

.../...

Un procés-verbal de synthèse devra etre établi à la fin de chaque séance et transmise aux instances immédiatement superieures.

La présente directive doit etre communiquer pour ampliation et éxécution à messieurs les préfets et les commissaires nationaux du parti.

Fait à Alger, le 26 Février 1966.

Le Président du conseil de la Revolution.

HOUARI Boumediene.

ملحـــــــق رقـــــم : 3 التعليمة رقم 1639

حزب جبهة التحرير الوطني

الأمين العام

ان الهدف من انشاء هيئة المجلس الولائي للتنسيق هو تمكين القيادة السياسية من القيام بالمهام المنوطة بها، ومواجهة كل القضايا المطروحة على البلاد ، وانجاز العمليات المبرمجة في الشهور القادمة، وخاصة ما يتعلق منها بانتخاب الهيئات القاعدية للحزب، وتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، واعداد مخطط التنمية القادم .

ولكل هذه الأسباب، فانه من الضروري والمستعجل أن تؤسس من الآن مجالس التنسيق الولائية المنصوص عليها في القانون الأساسي والداخلي للحزب.

ويتكون مجلس التنسيق الولائي من الأعضاء الذين تنص عليهم هذه التعليمة، وذلك في انتظار استكمال الانتخابات على مستوى الاتحاديات.

مجلس التنسيق الولائي :

1ـ التعريف والوظيفة :

1.1ـ طبقا للمادة 120 من القانون الأساسي للحزب، فان القانون الداخلي الذي صادقت عليه اللجنة المركزية في دورتها الأولى يقضي بانشاء هياكل للتنسيق في مستوى البلدية والولاية .

2.1ـ وتستجيب هياكل التنسيق البلدية والولائية لما ورد في المادة 119 من القانون الأساسي للحزب، وهو ينص على أن : ((تنسيق النشاط بين أجهزة الحزب والدولة المكلفة بتنفيذ سياسة الحزب، تطبيقا للميثاق الوطني، أمر حتمي ينجر عن المبدأ السياسي الذي يقضي بوحدة القيادة في البلاد)) .

3.1ـ وبهذا المعنى، فان مجلس التنسيق الولائي هو هيئة سياسية قاعدية تعمل ضمن التنظيم العام للحزب جبهة التحرير الوطني، وتسهر على تطبيق التوجيهات الواردة في الميثاق الوطني ومقررات المؤتمر الرابع للحزب، وتعليمات القيادة السياسية للبلاد بكل ما يتطلبه الأمر من حزم ودقة .

4.1ـ وفي هذا الاطار، فان مجلس التنسيق الولائي مسؤول مباشرة على كل ما

ما يدور في مستوى الولاية وما تواجهه جماهير الشعب من مشاكل اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، ويسهر في حدود صلاحياته على تنشيط الهياكل الجهوية وجعلها أكثر مردودا وفعالية، ومساعدة القيادة السياسية على التعرف على الوضعية الميدانية حتى تتمكن من اتخاذ القرار الملائم لتداركها .

5-1 وإذا كان مجلس التنسيق البلدي لا يطرح من حيث الصيغة أية صعوبة اذ انه حاليا هيكل منتخب، فان مجلس التنسيق الولائي يعتبر في الآونة الراهنة ضرورة ملحة تفرضها المهام الكبرى التي تقدم عليها الثورة ومن بينها الانتخابات البلدية والحزبية وتقييم حصيلة مخططات التنمية الوطنية تمهيدا للمخطط الوطني القادم، والعمل بسرعة على تعبئة قوى الشعب وتوعيتها بأهمية المرحلة التي تجتازها البلاد واشراك كل الفئات المخلصة لتوجيهات الميثاق الوطني ولأحكام الدستور في عملية التشييد الوطني وتوحيد الجهود للقضاء في أقرب الآجال على الاسباب التي تعرقل مسيرة الثورة مهما كان مصدرها .

6-1 وتتمثل أهمية هذا التنظيم في كونه يجمع بين الهيئات الرئيسية على مستوى الولاية وهي : الهيئات الحزبية والتنفيذية، والقضاء، ويرأسها مسؤول تعينه القيادة السياسية .

7-1 ان المهمة الأساسية لمجلس التنسيق الولائي هي تحقيق أكبر قدر من التكامل والانسجام والتنسيق بين المصالح والقطاعات الولائية المختلفة، فهو ليس مجرد تجميع لعدد من المسؤولين على المستوى الجهوي يقتصرون على تبليغ الجهات الادارية التي ينتمون اليها، اذ أنه مسؤول على جعل تلك المصالح والقطاعات تعمل بانتظام، بحيث لا تكرر بعضها ولا يؤدي التعطل في احداها الى سلسلة من المضاعفات في القطاعات الاخرى :

8-1 وتظهر فعالية هذا المجلس وحيويته في حرصه على الحل السريع للمشكلات المطروحة على الولاية بفتح آفاق جديدة لخلق الحوافز لمشاركة أكثر من مواطن في النشاطات الوطنية، كما تتجلى في تلبية حاجيات الجماهير المشروعة في القيام بتقييم صحيح لما تم انجازه، والعمل على القضاء على السلبيات بأساليب ثورية ومتابعة المشروعات القائمة بحزم ودقة، وتحديد المسؤوليات واقتراح الحلول لمعالجة النقائص من طرف الجهات

لمعالجة النقائص من طرف الجهات المعنية .

9 • 1 ـ ولمجلس التنسيق مهمة مزدوجة : فهو يقوم من جهة بنقل انشغالات ومطالب الجماهير الى القيادة السياسية ، مع ما يتطلبه ذلك من تحليل وتقييم وادلاء بالرأي . ويعمل من جهة أخرى على التبليغ الصحيح والدقيق للتوجيهات والتعليمات الصادرة عن الجهات العليا ، ويجند كل الامكانيات لوضعها موضع التنفيذ ، ويرصد طرق تطبيقها ، ويتابع مراحل انجازها ، ويتدخل في الوقت المناسب لتذليل ما يطرأ من صعوبات ، وحسم ما يظهر من خلافات أو تقصير حسب المسؤوليات .

2 ـ التسيير :

1 • 2 ـ يتكون مجلس التنسيق الولائي من الأعضاء المنصوص عليهم في المادة 80 من النظام الداخلي للحزب ، ويمكن لمجلس التنسيق أن يضيف في اجتماعاته الموسعة مساعد ومندوب القيادة الحزبية والنائب العام لدى المجلس القضائي ويستطيع كذلك رئيس مجلس التنسيق الولائي أن يدعو عن طريق السلم الاداري المسؤولين عن القطاعات الاخرى ، مثل المسؤول عن الأمن والصحة والتربية وغيرهم لحضور اجتماعات المجلس عندما يتعلق الأمر بدراسة الوضعية في قطاعات محددة .

2 • 2 ـ يعتمد مجلس التنسيق الولائي في أعماله على الوثائق الصادرة عن حزب جبهة التحرير الوطني ، التي هي المرجع الأول والأساسي ، ويستخدم كذلك كل التقارير والتعليمات والقرارات المعدة أو الصادرة من طرف الحزب والدولة في مستوى البلدية والولاية .

3 • 2 ـ يساهم أعضاء المجلس في دراسة ومناقشة كل النقاط الواردة في جدول الأعمال ، ويعملون بروح المسؤولية الجماعية اعتبارا للمصالح الهامة وللمهام العليا

الملقاة على عاتق مجلس التنسيق للولاية وفقا للميثاق الوطني وقرارات المؤتمر الرابع للحزب ، والتعليمات الصادرة عن القيادة السياسية للثورة .

4 • 2 ـ بناء على المادة 81 من النظام الداخلي للحزب ، فان مجلس التنسيق الولائي يجتمع مرة كل شهر ، وكلما دعت الضرورة الى ذلك .

5 • 2 ـ يرأس مندوب القيادة في الولاية اجتماعات المجلس الولائي للتنسيق ،

ويبلغ الأعضاء جدول الأعمال أسبوعا قبل موعد الاجتماع بالنسبة للجلسات العادية ، ويقوم المجلس بمناقشة جدول الأعمال والمصادقة عليه .

6 . 2 ـ يقوم المجلس في نهاية كل اجتماع باعداد محضر مفصل يتضمن ما يلي :

ـ حصر المشاكل التي تم حلها في مستوى الولاية ، والكيفية التي تم بها التوصل الى تلك الحلول .

ـ تحديد نوعية المشاكل التي لم تجد بعد طريقها الى الحل ،

ـ الاقتراحات المقدمة لايجاد حلول للمشاكل المعلقة .

7 . 2 ـ يقوم رئيس مجلس التنسيق الولائي في نهاية كل اجماع بارسال تقرير عن الوضعية العامة في الولاية الى القيادة السياسية عن طريق قسم الاتصال بالتنظيمات الحزبية يتضمن مايلي :

ـ المشاكل المطروحة على الولاية حسب كل قطاع

ـ نوعية المشاكل التي حلت في كل قطاع على حدة ، والطريقة التي تمت بها معالجة تلك المشاكل .

ـ القضايا التي ينبغي أن ترفع للسلطات العليا للبت فيها .

3 ـ الصلاحيات :

1 . 3 ـ يقوم مجلس التنسيق الولائي في نطاق المبادىء المنصوص عليها في المواد 68 ، 69 ، 70 ، 71 ، من النظام الدخلي للحزب بدراسة وضعية التسيير والتجهيز والانتاج وظروف العمل في كل الوحدات الموجودة على تراب الولاية .

2 . 3 ـ يقوم المجلس بتقييم دوري للمشاريع الانمائية لحسن الولاية ، ويقترح على القيادة السياسية الحلول الملائمة للمشاكل الطارئة أو المتوقعة .

3 . 3 ـ يمكن للمجلس أن يشكل عند الحاجة لجانا فنية موقتة يكلفها بدراسة قضايا محدودة في قطاع معين ، وتنتهي مهمة تلك اللجان بمجرد أن تقدم رأيها الاستشاري .

4 . 3 ـ يقترح المجلس الى السلطات العليا مشاريع جديدة عند الحاجة الملحة .

5 . 3 ـ يقوم المجلس بالسهر على تحسين مردود القطاعات المختلفة على مستوى الولاية ومعالجة مايظهر من خلل في الاشراف أو التسيير أو التجهيز أو الصيانة .

6 . 3 ـ يساهم المجلس في تحديد الأولويات عند اعداد المخطط وعند التنفيذ ، وذلك

لكي تنسجم الاولويات مع ماتتطلبه ضرورات التنمية العامة والمشاريع الخاصة بالولاية .

3.7 ـ يقوم المجلس بالاعداد الجيد للحملات الوطنية ، ويبادر بتنظيم حملات في المستوى الجهوي ، تستهدف المساعدة على حل المشاكل المطروحة ، مثل ، الدخول المدرسي ، محو الامية ، النظافة ، التطوع ، مكافحة الامراض الاجتماعية ، كمايقوم بتنظيم حملات لتعبئة جماهير الشعب حول القضايا السياسية ، وتهيئة أسباب نجاح العمليات الانتخابية .

3.8 ـ يعمل المجلس على اعطاء التطوع طابعا أكثر جدية ، ويعممه على كل القطاعات ، حتى يشعر المواطن بأهمية مساهمته في تبقية الجهة وتطوير مرافقها في كل الميادين .

3.9 ـ يسعى المجلس الى توعية وتعبئة المواطنين بشكل مستمر حول مهام البناء الكبرى ، ويستعمل كل وسائل الاقناع والتعبئة لمضاعفة الجهود ورفع الانتاج و تحسينه . ويحرس على الدفاع عن مكتسبات الثورة ، وعلى المحافظة على املاك الامة واحترام القانون .

3.10 ـ يسهر المجلس على الاستخدام الجيد للامكانات العادية ، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب ، والعمل على الوصول بمصالح الولاية الى درجة من العقلانية في التخطيط والانجاز ، تمنع التبذير والمحسوبية في اسناد الوظائف مهماكانت درجتها .

3.11 ـ يحارب المجلس الاتجاهات الاتكالية ، والاشاعات المغرضة التي تعمل على بث البلبلة ، والتشكك في اختيارات البلاد ومستقبلها الاقتصادي والسياسي ، وذلك بفتح حوار ديمقراطي دائم مع القاعدة ، واعلامها بطريقة منظمة بكل مايستجد من أحداث داخل الوطن ، والتنديد بكل انحراف ، ومعاقبة مقترفيه بحزم وصرامة ، كمايعمل على نسج رباط متين من الثقة بين المسؤولين ومختلف فئات الشعب . وهذه الثقة تتوقف على مايتحلى به المسؤولون من أخلاق نضالية ، وتجرد ، ونزاعة ، وتفان في المهام المنوطة بهم .

3.12 ـ يعمل المجلس على توسيع القاعدة الحزبية ، وفي هذا الاطار يقوم بتركيز جهوده وبصفة مستعجلة على دراسة ملفات المناضلين المترشحين ، والبت في جميع القضايا المعلقة ، وذلك حتى يجعل من القاعدة الحزبية قوة فعالة تتكون من مناضلين حقيقيين ، تتوفر فيهم الشروط التي أكدها الميثاق الوطني والقانون الاساسي للحزب .

3.13 ـ يعمل المجلس على تنشيط الهياكل القاعدية ، وجعل الحزب مجالا للعمل البناء ، يلتقي فيه المناضلون ، سواء أكانوا اطارات في هياكل الدولة أو في المؤسسات الاخرى ، بحيث تصبح خلايا الحزب ومنظماته الجماهيرية في الولاية أفضل مكان للنضال والبرهنة على المقدرة والكفاءة والاخلاص الوطني .

3.14 – يحارب المجلس كل ما من شأنه أن يتسبب في خلق صراع بين الهيئات المختلفة، والتأكيد – عن طريق الممارسة اليومية – على وحدة الحزب والدولة، وتكامل مهامهما، واعتبار أي مساس بهذه الوحدة من شأنه أن يخدم الثورة المضادة، ويؤدي إلى فشل الحزب والدولة معاً.

3.15 – لمجلس التنسيق الولائي صلاحية تقييم ومحاسبة المجالس المنتخبة المتواجدة في الولاية، واتخاذ كل الاجراءات الضرورية التي يتطلبها الضع، مع رفع تقارير مفصلة الى الجهات المعنية.

3.16 – يسهر المجلس على أمن المواطن، ويحارب كل أشكال الانحراف واستغلال السلطة والنزاعات العشائرية، ويندد بالمسؤولين عنها، ويشهر بهم حتى يكونوا عبرة لكل من تسول له نفسه خرق القوانين أو تجاوز الصلاحيات المنصوص عليها في مواثيق الحزب والدولة.

3.17 – يحمي المجلس القضاء من كل الشبهات، حتى يشعر المواطن بحريته في حدود القانون، ويلمس في حياته اليومية نزاهة القضاء، وصرامته في الحق، ويشعر بأن الحزب والدولة يعملان فعلا على حمايته من التسلط والاعتداء، سواء كان من طرف أفراد أو مؤسسات.

3.18 – ان دور وتسيير واختصاص مجلس التنسيق الولائي المنصوص عليها في هذه التعليمة يجب أن يطبق من طرف المسؤولين المعنيين بكل عناية ودقة.

حرر بالجزائر في 15 أكتوبر 1979

الشاذلي بن جديد.

<u>المصدر</u> : النشرة الداخلية للحزب، عدد – شهر نوفمبر 1979.

ملحق رقم : 4 ، لائحة القضايا التنظيمية ، قرار يتضمن تنظيم وصلاحيات مجلس التنسيق البلدي والولائي •

المصدر : مقررات الدورة الرابعة للجنة المركزية من 29 الى 31 ديسمبر 1980 ، النشرة الداخلية للحزب ، يناير 1981 •

ان اللجنة المركزية :

تجسيدا لمبادئ الميثاق الوطني ، وتطبيقا لمقررات المؤتمر الاستثنائي ،

بناء على أحكام القانون الاساسي وخاصة المادتين 125 ـ 126 منه •

تطبيقا للمواد 74 ـ 75 ـ 76 ـ 78 ـ 79 ـ 80 ـ 81 ـ 82 ـ 83 ـ 84 من النظام الداخلي للحزب • تقرر :

المبادئ العامة :

المادة الاولى : تعمل هيئات الحزب والدولة على ضمان تنسيق كامل ومحكم على جميع المستويات •

المادة 2 : يجسد الامين العام للحزب ورئيس الجمهورية وحدة القيادة للحزب والدولة ، ويترأس الاجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب والدولة •

المادة 3 : تخضع قواعد التنسيق على المستوى المحلي لاحكام المادة 126 من القانون الاساسي للحزب ، ولا حكام هذا القرار •

المادة 4 : تعتبر هذه المجالس هياكل تنسيقية تعمل ضمن التنظيم العام للحزب والدولة •

الأهداف :

المادة 5 : تكون علاقات أجهزة الحزب والدولة داخل مجالس التنسيق روابط موضوعية وديمقراطية بين مختلف السلطات السياسية والادارية المحلية •

المادة 6 : تطلع مجالس التنسيق البلدية والولائية على كل النشاطات ذات الصبغة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بالبلدية أو الولاية •

المادة 7 : تعمل مجالس التنسيق البلدية والولائية في اطار الاختصاصات المخولة لها طبقا لمبادئ الميثاق الوطني ، ولوائح المؤتمرات وقرارات اللجنة المركزية والحكومة وتعليمات الامين العام للحزب ، وتسهر على احترام القوانين

وعلى ضمان الشروط الضرورية لانجاح مخططات التنمية .

التشكيل :

المادة 8 : تشكل مجالس التنسيق البلدية والولائية ومكاتبها طبقا لأحكام المواد : 77-78-79-80، من النظام الداخلي للحزب .

المادة 9 : يجوز لمجلس التنسيق البلدي عند الضرورة توسيع اجتماعاته لتضم أمناء خلايا الحزب في الوحدات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكبرى ، وستحدد هذه الوحدات بتعليمة نظامية فيما بعد .

المادة 10 : مكتب مجلس التنسيق هو الهيكل الدائم للمتابعة والسهر على تطبيق ما جاء في المادة 7 .

الصلاحيات :

المادة 11 : تسهر مجالس التنسيق البلدية والولائية على تنفيذ مخططات التنمية الوطنية والمحلية .

المادة 12 : تسهر مجالس التنسيق على توجيه مختلف النشاطات الاقتصادية في البلدية والولاية ، ولهذا الغرض :

- تعمل على توفير الظروف التي من شأنها تحسين الانتاجية والمردود لمختلف القطاعات .
- تدرس وتتابع انشغالات المواطنين وتقوم بابلاغها للقيادة السياسية .
- تعمل على الحل السريع للمشاكل المطروحة .
- تهتم بسلامة وطمأنة المواطن .
- تجند كل القطاعات قصد تحقيق أهداف الثورة الزراعية وابعادها المختلفة ، وتعمل على اتمام برامج بناء القرى الاشتراكية .
- تسهر على ترقية ونشر الثقافة الوطنية كما حدد ها الميثاق الوطني .
- في اطار تطبيق السياسة الاجتماعية للبلاد ، تسهر على ضمان الظروف الصحية للمواطنين وتحسينها ، ورفع مستوى معيشة الجماهير .

المادة 13 : تقوم مجالس التنسيق بتنشيط ومراقبة ومتابعة انجاز العمليات الكبرى ذات الاهمية الوطنية التي لها علاقة بالحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية للبلاد .

المادة14 : تسخر مجالس التنسيق جميع الوسائل التي من شأنها تعبئة الجماهير الشعبية ، لضمان انجاح العمليات الوطنية .

المادة15 : يمكن لمجالس التنسيق طبقا للوارد في المادة 76 من النظام الداخلي للحزب، تقديم اقتراحات الى السلطات المعنية حول مشاريع جديدة كلما اقتضت الضرورة ذلك .

المادة16 : تسهر مجالس التنسيق بواسطة الاجهزة المعنية على :

- الدفاع عن مكتسبات الثورة وتطبيق الميثاق الوطني .
- تنشيط الهياكل المحلية وجعلها أكثر فعالية .
- العمل على الوصول بمصالح الولاية الى درجة من العقلانية في التخطيط والانجاز .
- المحافظة على ممتلكات الدولة .
- مكافحة الآفات الاجتماعية .

المادة17 : يمكن لمجالس التنسيق اجراء تحقيقات مستعجلة في حالة اثبات نتائج سلبية مترتبة عن النشاطات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية على مستوى البلدية أو الولاية ، بواسطة الأجهزة المعنية .

المادة18 : تبلغ مجالس التنسيق السلطات المختصة عن حالات عدم الانضباط والاهمال وسوء التسيير والاختلاس ، واستغلال السلطة والتبذير ، والانحرافات والرشوة والبيروقراطية وكل التصرفات الاخرى التي تعرقل تنفيذ مهام البناء الوطني وهذا في حالة تجاوز صلاحياتها .

المادة19 : تنسق وتوجه مجالس التنسيق البلدية والولائية النشاطات التي تباشرها المجالس الشعبية البلدية والولائية :

- تقيم مجالس التنسيق سنويا برامج نشاط المجالس الشعبية البلدية والولائية قصد السهر على تطابق المشاريع المحددة مع حاجيات الجماهير .
- تقدر حصيلة نشاطات هذه المجالس وتتخذ كل اجراء أو تدبير له علاقة بالحالة المعروضة .

المادة20 : يجب على مجالس التنسيق البلدية والولائية احترام الاختصاصات المخولة للمجالس الشعبية المحلية وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

المادة 21 : تمارس مكاتب مجالس التنسيق وظيفة الرقابة السياسية لمجموع الادارات والمؤسسات والهيئات المختلفة، كما تشارك في تنشيط ومراقبة المجالس الشعبية المنتخبة •

المادة 22 : يسهر مكتب مجلس التنسيق الولائي على الممارسة الفعلية لنشاطات مجالس التنسيق البلدية، ويتخذ كافة التدابير الضرورية لضمان حسن سيرها •

قواعد التسيير :

المادة 23 : تجتمع مجالس التنسيق مرة في الشهر أو بطلب من أحد أعضاء مكتب التنسيق كلما اقتضت الضرورة ذلك •

المادة 24 : يتولى أمين القسمة رئاسة اجتماعات مجلس التنسيق البلدي ، ويرأس أمين المحافظة مجلس التنسيق الولائي •

المادة 25 : حضور أعضاء المجلس الزامي ولا تجوز الانابة فيه •

المادة 26 : يبلغ رئيس مجلس التنسيق جدول الاعمال الى جميع الاعضاء خلال ثلاثة (3) أيام قبل انعقاد الاجتماع العادي ويعرضه للمصادقة عليه عند افتتاح كل اجتماع •

المادة 27 : يجتمع المكتب مرة كل خمسة عشر (15) يوما وكلما دعت الضرورة لذلك، للنظر والبت في كل القضايا المطروحة عليه •

المادة 28 : تبلغ التقارير عن أشغال مجلس التنسيق البلدي خلال العشرة (10) أيام التالية لاختتام الدورة الى مجلس التنسيق الولائي •

— تبلغ التقارير عن أشغال مجلس التنسيق الولائي الى لجنة التنظيم العام ووزارة الداخلية خلال العشرة (10) ايام التالية لاختتام الدورة = •

المادة 29 : يمكن لمكتب مجلس التنسيق أن يشكل لجانا ... فنية مؤقتة لدراسة القضايا التي تدخل في صلاحياته، بغرض تحضير القرارات الواجب اتخاذها • ويرأس هذه اللجان أعضاء من المجلس بتعيين من رئيسه •

المادة 30 : يضبط رئيس مجلس التنسيق تشكيلة اللجان الفنية المؤقتة المشار اليها أعلاه ويحدد صلاحياتها ومدة أشغالها بالتشاور مع أعضاء مكتب مجلس التنسيق •

المادة31 : تنتهي مهمة اللجان الفنية بعد تقديم تقريرها النهائي لمكتب مجلس التنسيق ، ويكون رأيها استشاريا حول المشاكل المدروسة .

المادة32 : تعتبر قرارات مجلس التنسيق سارية المفعول ابتداء من تاريخ اتخاذها . وكل عضو من أعضاء مجلس التنسيق مسؤول عن تطبيق هذه القرارات المتخذة ضمن صلاحياته . وعليه أن يقدم عرضا دوريا أمام المجلس.

المادة33 : تتصل الاجهزة المركزية للحزب والدولة بمجلس التنسيق الولائي عن طريق ممثل كل منهما في مكتب مجلس التنسيق . وعلى المستوى المحلي ، يتصل مسؤولو مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمجلس التنسيق الولائي عن طريق السلم التصاعدي .

المادة34 : يمكن للأمين العام للحزب أن يوضح بتعليمات خاصة بنود هذا القرار على ضوء الميثاق الوطني والدستور والقانون الاساسي للحزب ونظامه الداخلي .

المادة35 : تكلف أجهزة الحزب والدولة كل حسب اختصاصها بتنفيذ هذا القرار .

ملحق رقم 5 ـ خاص بالميثاق الوطني في صياغته الجديدة .

المصدر : المرسوم رقم 86 ـ 22 مؤرخ في 30 جمادى الاولى عام 1406 الموافق لـ 9 فبراير سنة 1986 ، ويتعلق بنشر الميثاق الوطني الموافق عليه في استفتاء 16 يناير 1986 ، ج ر ، رقم 7 ، 1986 .

بينما موضوع بحثي هذا تحت السحب ، واذا بالميثاق الوطني الذي تم اثراؤه ومناقشته يصدر في صياغته الجديدة ، ليعرض على الاستفتاء الشعبي يوم الخميس الموافق لـ 16 يناير 1986 . وعليه ، وتعميما وتعميقا للفائدة العلمية ، وبالنظر لما تقتضيه منهجية البحث ، أجدني مضطرا الى التطرق بايجاز شديد لما ورد في هذه الصياغة الجديدة بخصوص علاقة التكامل والتنسيق بين مهام الحزب والدولة بشكل عام ، والتي تنعكس لا محالة ان من قريب أو من بعيد على ما توصلت اليه في موضوع بحثي "مجلس التنسيق الولائي" ، وكذا على المهام المسندة لأجهزة الحزب والدولة مشتركة في ميدان التخطيط والانجاز والمراقبة . وأتطرق أولا ـ ومن باب التذكير فحسب ـ لمفهوم ومركز كل من الحزب والدولة في النظام السياسي والاداري الجزائري ، لأخلص بعد ذلك الى موقف الميثاق الوطني في صياغته الجديدة من علاقة التكامل والتنسيق والانسجام المذكورة .

أولا : الحزب ودوره القيادي : لم يأت [illegible] في [illegible] الجديدة لسنة 1986 بجديد في هذا الخصوص ، بقدر ما أنه أكد المبادئ المنصوص عليها في الصياغة القديمة لسنة 1976 ، وهي : مبدأ الحزب الوحيد ، وأولويته ، ودوره القيادي ، وكذا وحدة القيادة على مستوى القمة ، على نحو ما بينته باسهاب في صلب موضوع البحث . ولكن مع الاشارة الى أن الصياغة الجديدة قد أضافت وظيفة أخرى للحزب ، وهي وظيفة التنظيم "والحزب هو القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيد أهداف الثورة ، وهو دليلها ، وأداتها في مجالات القيادة والتنظيم والتوجيه والتخطيط والرقابة" . (ج . ر . العدد 7 1986 ص 191 ، 192) .
الامر الذي لم تنص عليه الصياغة القديمة لسنة 1976 ، ولكن مع ملاحظة أن اللجنة المركزية للحزب كانت تقوم بهذه الوظيفة منذئذ ، طبقا للقانون الاساسي للحزب ونظامه الداخلي .

من ذلك خاصة تنظيم علاقة التكامل والتنسيق بين الأجهزة التنفيذية للحزب والدولة، كالقرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية.
(حول هذه المبادئ، راجع الباب الثاني، الفصل الاول، الصفحات من 191 الى 199)

ثانيا : الدولة، مفهومها، ومركزها وتنظيمها :

1) مفهوم الدولة ومركزها ووظيفتها: لا يختلف الميثاق الوطني في صياغته الجديدة عن صياغة 1976 بهذا الخصوص أيضا. ولا سيما بالنسبة لمركزها في النظام السياسي والاداري الجزائري، بدءا من غايتها الاجتماعية، وانتهاء بدورها التنفيذي لسياسة الحزب، وفي البناء الاشتراكي. (للتفصيل أكثر حول هذه النقاط يراجع البند الاول "مفهوم الدولة" والبند الثاني "الدولة والبناء الاشتراكي" من الفصل الثاني من الباب الثاني) ج.ر. العدد المذكور، ص 199.

2) بناء الدولة وتنظيمها، وتعميق مفهوم اللامركزية: أعاد الميثاق الوطني في صياغته الجديدة تأكيد مصداقية الطريقة التي اتبعت منذ 19 جوان 1965 والمتبعة بعد ذلك، في عملية بناء الدولة وتنظيم وتدعيم دواليبها، ألا وهي الارتكاز بداءة على الاجهزة القاعدية المكلفة بالتنفيذ، والتي تشارك كثيرا في عملية التصور والتخطيط بناء على فكرة ديمقراطية التخطيط ولامركزيته المعتمدة في الجزائر.

فبعد ما أكد الميثاق الوطني الجديد في البند الخامس(ص201) من الفصل الخاص بالدولة تحت عنوان "الدولة واللامركزية" بأن الدولة الجزائرية دولة موحدة، وأن هذا لا يمنعها من أن تتحصن من مخاطر المركزية واستفحال مظاهر البيروقراطية، وأن تبني هياكلها على أسس تكفل تحقيق الاهداف المسطرة بأقصى مايمكن من الفعالية، وأن تستهدف أنماط تنظيمها تحقيق التنمية السريعة، نص من جهة ثانية وبين " أن الدولة الجزائرية قد اتخذت من اللامركزية أساسا لتطويرها وتنظيمها، ووسيلة تزيل العراقيل الادارية، وتسعى لجعل غاية أعمال الاجهزة التنفيذية القاعدية تحقيق الفعالية، وتقريب الادارة من المواطن ... ولا يتأتى ذلك الا باجراء اصلاح اداري يأخذ بعين الاعتبار واقع المجتمع ومتطلبات التنمية ومقتضيات العصر. ويكون هذا باعتماد أساليب ادارية حديثة، وتخطيط محكم وتكوين راق، واختيار رجال أكفاء سياسيا واداريا ". ص 201 .

غير أن الملفت للانتباه في ميدان اللامركزية كأساس لبناء الدولة وتطويرها الهيكلي التنظيمي ، مسألتان :

المسألة الاولى : التركيز على الدور الاشرافي للادارات المركزية ، والدور الحقيقي للجماعات المحلية في مجال الصلاحيات التي آلت الى هذه الاخيرة . وما ينص عليه الميثاق الوطني في هذا الصدد ، وفي صياغته الجديدة دون القديمة ، البند الخامس دائما :

" وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية في اطار وحدة الدولة . فتتولى السلطة المركزية مهام التصور، والتخطيط والتوجيه ، والرقابة والتنسيق والمتابعة وتنشيط الاجهزة التنفيذية القاعدية ، والفصل في القضايا ذات الاهمية الوطنية ، في أطار الاهداف المسطرة وطبقا للتوجيهات الاساسية ، ومن خلال الرقابة الميدانية والسهر على احترام تطبيق القانون. " (ص 201) .

" بينما تتولى البلديات والولايات وتضطلع بتحقيق أهداف التنمية المحلية ، والمساهمة في اعداد استراتيجية التنمية والتخطيط الوطنية وتطبيقها) . ص 201 .

وهذا في حد ذاته يعني شيئين : التحويل النهائي لجزء من مهام التنمية الى الجماعات المحلية ، وليس تفويضه فقط . كما أنه ولأول مرة يشير الميثاق الوطني وبصيغة أكثر وضوحا الى ضرورة التمييز بين مهمة الاشراف والتوجيه والتنسيق التي تقوم بها الادارات المركزية ، ومهمة البت والتقرير والتنفيذ التي تعود للجماعات المحلية .

أما المسألة الثانية : فهي أن الميثاق الوطني في صياغته الجديدة لسنة 1986 ، قد أكد وأثرى مفهوم اللامركزية (دور الجماعات المحلية) بجانبيه السياسي والاداري ، والاقتصادي . فقد تناول موضوع اللامركزية ، وحجر الزاوية الذي تحتله البلديات والولايات مرتين : الاولى ، في البند الخامس من الفصل الثاني من الباب الثاني الخاص بالدولة . والثانية في الباب الثالث (التنمية الشاملة) وبالتحديد في الفصل الاول (المبادئ العامة لتنظيم الاقتصاد الوطني) ، مبرزا دور الجماعات المحلية في التخطيط والتحكم في تسيير الاقتصاد الوطني ، وانشاء المؤسسات والوحدات الاقتصادية .

" ... وبذلك تصبح هذه الجماعات المحلية، هي الهياكل القاعدية للبناء الوطني، الذي يرتبط نشاطه الخلاق بالمشاكل الملموسة التي تعيشها الجماهير الشعبية، مما يشكل محركا قويا لعملية التنمية في البلاد ". (ص 211).

ثالثا : فصل الحزب عن الدولة، وعلاقة التكامل والتنسيق والانسجام بينهما :

بعد هذا العرض الموجز عن مدى اهتمام الميثاق الوطني في صياغته الجديدة ومضمونه حول مفهوم ومركز ودور كل من الحزب والدولة، أعود الى النقطة الاساسية التي موضوع البحث مباشرة. انه مبدأ فصل الحزب عن الادارة، والدولة بشكل عام وعلاقة التكامل والتنسيق بينهما وبين مهامهما. وأشير في هذا المقام الى أن الصياغة الجديدة للميثاق الوطني قد أعطت أهمية كبرى، وأكثر شمولية ووضوحا الى حد ما من الصياغة القديمة لهذه الوضعية أو النمط الذي يجب أن تكون عليه، والمسار الذي يجب أن تتخذه العلاقة بين أجهزة الحزب (جهاز التصور والتخطيط) وأجهزة الدولة (جهاز التطبيق والتنفيذ والانجاز) على مختلف المستويات، ومما جاء فيه في هذا المضمار :

" تعمل أجهزة الدولة على تطبيق سياسة الحزب. ومن ثمة فان اختصاصاتها واختصاصات الاجهزة الحزبية لا يمكن أن يندمج أو يتداخل بعضها في البعض الآخر، لان التنظيم السياسي للبلاد قائم على التكامل في المهام، ولان واحدية الحزب ووحدة القيادة السياسية تفقدان كل معنى، اذا لم تكن كل الاجهزة السياسية والتشريعية والتنفيذية بجميع أنواعها وفي سائر المستويات، تعمل بوحدة التصور، وتنطلق في أداء مهامها من كون كل واحد منها مسؤولا عن تجسيد ايديولوجية الحزب في ميدانه الخاص". (ص 192).

ليس ذلك فحسب، اذ لم يكتف الميثاق الوطني في صياغته الجديدة بالنص على ضرورة الوحدة في التصور والعمل، وتكامل المهام العائدة لأجهزة كل من الحزب والدولة، بل والنص أيضا على أهمية التنسيق والانسجام اللذين يتوقف عليهما نجاح علاقة التكامل المذكورة، ومنه نجاح الحزب في تجسيد دوره الريادي القيادي. وفي هذا الشأن ينص الميثاق الوطني الجديد :

" ومن هذا المنطلق، فان قوة الحزب وفعاليته تقاسان بمدى قدرة تلك الاجهزة على

التنسيق فيهما بينها ،وعلى الوعي بأنها أدوات مختلفة تهدف الى تطبيق سياسة واحدة ، وبأن كل مايتحقق من ايجابيات ومايفرز من سلبيات في جميع الميادين ،انما يحسب لها أوعليها مجتمعة ".

ومن هذا المنطلق أيضا ،يجب أن يتجلى تأثير الحزب في هذه الاجهزة سواء من الداخل ، اذأن المناضلين هم الذين يتولون مناصب المسوءولية فيها ،أو بواسطة هيئاته على مختلف مستوياتها التنظيمية ". ج ر،العدد المذكور ، ص 192 .

وعلى مستوى آخر،أضاف الميثاق الوطني علاقة التكامل والتنسيق المذكورة دعما وتأكيدا جديدين في الفصل الثالث من الباب الثاني ،والخاص بالرقابة (مع ملاحظة أن الصياغة القديمة للميثاق الوطني قد استعملت مصطلح المراقبة وليس الرقابة ،وفي اعتقادي أن المصطلح الاول هو الاصح والاسلم ،بحيث ينطوي على الديمومة والاستمرارية ،على نحو مابينته باسهاب في صلب موضوع البحث) . فبعد أن بين الميثاق أهمية الرقابة السياسية ،وأنها وظيفة سامية تتمثل في السهر على تطبيق المبادىء وتجسيدها في كل من المهام السياسية وأعمال التسيير والسلوكات والممارسة اليومية هذا من جهة اخرى بخصوص كيفية ممارسة هذه الرقابة :

" وهكذا تندرج وظيفة الرقابة في اطار التنظيم المنسجم ،فتتكامل في ممارستها هيئات الحزب والاجهزة التنفيذية والمجالس المنتخبة بكيفية متناسقة ،من أجل وقاية المجتمع وتراثه من كل أشكال التجاوز والمساس بأسسه أو بأهدافه . ومهما تكن طبيعتها فانه يجب أن تمارس في اطار منظم ،وأن تكون مصحوبة بما يترتب على ذلك من مكافأة أوعقاب ". (ص 205).

ومما لاشك فيه هو،أن هذه الصيغة التي يجب أن تكون عليها علاقة التكامل بين مهام أجهزة الحزب والدولة على جميع المستويات والتي لم تأت بها الصياغة القديمة ،تنطبق لا محالة على هذا التنظيم الجديد الذي جاء لتقنين وهيكلة وتأطير هذه العلاقة في قالب تنظيمي قانوني محدد المعالم ،ألا وهو مجلس التنسيق الولائي .

وأشير في الاخير الى أن دور الحزب قد ازداد تدعيما

في مجال الانضباط بالمجالس الشعبية المنتخبة، وهي احدى مكونات دواليب الدولة. فبعد ماكانت عقوبة أي منتخب تتم بقرار اداري أو مرسوم صادر عن أجهزة الدولة وحدها، ومسؤوليها، لاسيما الدور الذي يلعبه وزير الداخلية، أصبحت هذه العقوبة لاتكتسب القوة القانونية الابعد موافقة الاجهزة العليا للحزب عليها . وهو مانص عليه الميثاق الوطني في صياغته الحديدة في البند السابع من الفصل الثاني من الباب الثاني تحت عنوان "الدولة والمجالس المنتخبة"، حيث جاء فيه :

" ... ومن ثمة فانه يتولى (الحزب) توجيه هذه المجالس وتنشيطها ومراقبتها وتقييم أعمالها، كما يؤول اليه الدور الاعلى فيما يخص انضباط المنتخبين بصفتهم مناضلين بالدرجة الاولى .

وعلى هذا الاساس، فان عقوبة المنتخب لاتكون نهائية الابعد موافقة الهيئات الحزبية المركزية، وهذا في اطار القانون " (ص 203) .

مع الاشارة الى أن هذا كان أيضا من بين ماجاء في اقتراحات القاعدة المرفوعة الى المؤتمر الخامس للحزب سنة 1983 على النحو السابق بيانه في صلب موضوع البحث .

وعليه، يجب ادراج هذا الاجراء القانوني في الدستور بعد تعديله، وكذلك في القانون الاساسي للحزب ونظامه الداخلي ، واخيرا في قانون الانتخابات ، وقانوني البلدية والولاية .

استدراك وتصويب الأخطاء

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
1	4	متعدد الجواب	متعدد الجوانب
95	الهامش	كتابة غير واضحة	أنظر د . شعبان بن أقزوح ، عدم التركيز في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 173 .
144	21	التاسع عشر	التاسع .
151	15	سطر غير واضح	أوعي الفترة التي ظهر فيها الاهتمام بضرورة .
161	15	المريسة	المركزيسة .
166	الهامش	سقوط كلمة	L'ALGERIE
167	1	لا مجالة	لا محالة .
168	22	بها	بالدولة .
175	2	كلمة غير واضحة	كما يحدد .
176	2	كلمة غير واضحة	مجموعة من .
186	الهامش	التعلقة	المتعلقة .
187	9	والادارت	والادارات .
191	2	التوسطة	المتوسطة
194	4	كلمة غير واضحة	قد .
==	18	= = =	ترجع .
200	11	جملة = = =	وتسعى لاستيراد ما .
201	11	جملة غير واضحة	يقوم أيضا بمهمة التوجيه .
204	3	الغتربين	المغتربين .
214	الهامش	سقوط اسم الاشارة	الذي .
215	12	ابتدائي	الابتدائي .
==	18	أبناء	البناء .
216	15	عبارة غير واضحة	الميزانية الاضافية .
242	الهامش	سقوط الهامش الثاني	نفس المصدر ، ص 231 .
264	13	كلمة غير واضحة	لا تنطوي .
267	13	صلاحيات	صلاحياته .
275	15	وهو ما انعكس تنظيمات	وهو ما انعكس على تنظيمات .
281	7	خو	هو .
==	10	والمعدلة	المعدلة .
284	14	رئسية	رئيسية .

.../...

استدراك وتصويب الأخطاء

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
293	5	الذي علاقة	الذي له علاقة .
293	8	الهيكل التنظيمي التي	الهيكل التنظيمي الذي .
309	19	المنشورة	المشورة .
316	1	ومسار وانسيان	ومسار وانسياب المعلومات.
= =	7	بالنظر للدور العمل	بالنظر للدور العملي .
= =	18	الاجتماعات المجلس	لاجتماعات المجلس.
305	الهامش	ومجالس التنسيق للدوائر	ومجالس التنسيق للبلديات .

المراجع المعتمدة في البحث

أولا : الكتب

1) باللغة الوطنية :

- محمد بجاوي / الثورة الجزائرية والقانون، دار اليقظة العربية للطباعة والترجمة، 1961.
- د. سليمان الطماوي / مبادئ علم الادارة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة 1975.
- د. عبد الكريم درويش، د. ليلى تكلا / أصول الادارة العامة، المكتبة الانجلو مصرية، طبعة 1976.
- د. عادل حسن د. مصطفى زهير / الادارة العامة، دار النهضة العربية للنشر، بيروت 1978.
- د. أحمد محيو / محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.
- د. أحمد صقر عاشور / الادارة العامة، مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 1979.
- د. عمار بوحوش / الاتجاهات الحديثة في علم الادارة العامة، المؤسسة الوطنية للكتاب، طبعة 1984

...../....

اا ـ باللغة الفرنسية :

1) KALFAMAMERIE : Orientations politiques de l'Algerie, SNED 1973
2) ABDERAHMANE REMILI : Institutions administratives Algeriennes SNED 1973.
3) MICHEL DURUPTY : Institutions administratives et droit administratif Tunisien Centre National de recherche scientifique , Paris 1973.
4) JEAN LECA - JEAN CLAUDE VATIN : l'Algerie politique institutions et régime, presse de la fondation nationale des Sciences Politiques, Paris 1975.
5) MISSOUM SBIH : Les institutions administratives du Maghreb, Hachette 1977.
- TABRIZI BENSALAH : La république Algerienne, librairie générale de droit et de jurisprudence Paris 1979.
- BERNAR CULBERT AFOND: La républiqueAlgerienne démocratique et populaire, presse Universitaire de France,1979.
- KHALFA MAMERI : REFLEXIONS SUR LE CONSTITUTION ALGERIENNE DE 1976,SNED /OPU/ 1979.
- CHABANE BENAKEZOUH: La déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentralisme O.P.U 1984.
(The sede Doctorat d'état revue et corrigée)

ثانيا : المجلات والمقالات :

ا ـ باللغة الوطنية :

ـ عبد المعطي عساف / التكييف القانوني للنظام المحلي الجزائري في ظل التمييز بين مفهومي الادارة المحلية والحكم المحلي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1978/3.

- د . عبد الله شريط : مع دولة الشعب، مقال بمجلة المجاهد الاسبوعية، العدد 1108 ، 1981 .
- مجلة الجيش : العدد 213، 1981 .
- " " " 214 ،جانفي 1982 .
- مجلة المجاهد الاسبوعية : العدد 1114 ، ديسمبر 1981 .
- د . عبد الله شريط : نظام الحزب الوحيد وشروطه، مجلة المجاهد الاسبوعية ،العدد 1118 ، 1982 .
- مجلة المجاهد الاسبوعية :العددان 1158، 1159، أكتوبر 1982 .
- " " " " " العدد 1166 ،ديسمبر 1982 .
- " " " " " العدد 1171 ،جانفي 1983 .
- " " " " " العدد 1172 ،جانفي 1983 .
- " " " " " الاعداد 1178، 1182، 1184، 1185، 1983 .
- " " " " " العددان، 1237، 1255، أوت 1984 .
- جريدة المجاهد اليومية ، العدد الصادر بتاريخ 14 جوان 1984 .
- مجلة المجاهد الاسبوعية : العددان، 1282، 2183، مارس 1985 .
- جريدة الجمهورية : العدد الصادر بتاريخ 30 مارس، 1985 .

2 ـ المقالات باللغة الفرنسية :

- REMILI ABDERAHMANE : Parti et Administration en Algérie A.N.A NORD 1968 P43 et suite.
- AHMED MAHOUI ET AMARIO AMADIO: la réforme de la wilaya R.A.S.J.E.P N° 4 1969
- MAHFOUD GHOZALI: le principe de la Direction collegiale: exp le conseil executif de la wilaya et le conseil de Direction (C.E.W.C.D) R.A.S.J.E.P N°1 1976 P7 et suite.

- CHABANE BENAKAZOUH : A propos des conseils executifs de la wilaya R.A.S.J.E.P N°1 1981.

- NASREDDINE GHOZALI : Evolution politique et institutionnelle de l'Algérie et système de légitimité (1954 - 1976) R.A.S.J.E.P N°4 1981 P 63 et suite.

ثالثا : الابحاث ورسائل الدكتوراه :

1 ـ باللغة الوطنية :

ـ فخار عبد القادر : القيادة الادارية الجماعية في الجماعات المحلية الجزائرية، بحث للحصول على دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1975 .

2 ـ باللغة الفرنسية :

- SARRADJ MOHAMMED: Statut Juridique du FIN, mémoir D.E.S Faculté de droit : Alger 1974.

- T. MICHALOU: Les collectivités locales Algériennes d'hier à aujourd'hui, these de Doctorat d'Etat en droit public, Univetsité d'economie et des sciences. d'AIX MARSEILLE, Faculté de Droit. 1976.
- MOHAMED BRAHIMI : Le phénomene de la consultation auprés de l'administration Algérienne, thse de Doctorat d'Etat, Univeŕrsité d'Alger Institut de Droit 1982.

رابعا : النصوص القانونية والسياسية الأساسية :

1) دستور 10 سبتمبر 1963 · الجريدة الرسمية ، العدد 65/1965 ·

2) ميثاق الجزائر ، والقانون الأساسي للحزب ، نشر اللجنة المركزية للتوجيه بالحزب ، 1964 ·

3) بيان 19 جوان 1965 · ج ·ر· العدد 56/ 1965 ·

4) توجيه 24 فبراير 1966 ، صادر عن رئيس مجلس الثورة ، ويتعلق بتنظيم علاقة الحزب بالدولة على المستوى المحلي ، ج ·ر· العدد 33/ 1966 ·

5) قانون البلدية الصادر بالامر 67ـ24 في 18 يناير 1967 ، ج ·ر العدد 6/1967 ·

6) قانون الولاية ، وميثاق الولاية ، الصادرين بالامر 69ـ38 في 23 ماي 1969 ، ج ·ر· العدد 44 / 1969 ·

7) المرسوم 70ـ 83 ، المؤرخ في 12 يونيو 1970 ، ويتضمن تنظيم المجلس التنفيذي الولائي ، ج ·ر· العدد 53 / 1970 ·

8) ملفات وثائقية ، النصوص الأساسية لحزب جبهة التحرير الوطني من سنة 1954 الى سنة 1962 ، نشر وزارة الاعلام والثقافة ، العدد 24 ، يناير 1976 ·

9) الميثاق الوطني ، مصلحة الطباعة ، المعهد الوطني التربوي ، 1976 ·

10) القانون الأساسي للحزب لسنة 1979 ، نشر وتوزيع قسم الاعلام والثقافة 1979 ·

11) المرسوم 79ـ141 ، المؤرخ في 8 سبتمبر 1979 ، ج ·ر· العدد 37 / 1979 ·

12) التعليمة رقم 1639 ، الصادرة عن الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني ، بتاريخ 15 اكتوبر 1979 ، النشرة الداخلية للحزب ، قسم النشر والتوثيق ، نوفمبر 1979 ·

13) المرسوم رقم 80ـ168 ، المؤرخ في 7 يونيو 1980 ، ويتضمن تعديل المرسوم 79ـ141 الصادر في 8 سبتمبر 1979 ، والمتعلق بتشكيل المجلس التنفيذي الولائي ، ج ·ر· العدد 24 / 1980 ·

14) دستور سنة 1976 المعدل بموجب القانون رقم 80ـ01 ، المورخ في 12 يناير 1980 ، طبعة 1980 ، نشر وزارة الاعلام والثقافة ·

15) حزب جبهة التحرير الوطني ، مقررات الدورة الرابعة للجنة المركزية للحزب ، من 19 الى 31 ديسمبر 1980 (لائحة القضايا التنظيمية ، قرار يتضمن تنظيم وصلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية) ، النشرة الداخلية

للحزب ، عدد شهر يناير 1981 .

16) القانون رقم 81 ـ 02 ، المؤرخ في 14 فبراير 1981 ، يتضمن تعديل الأمر 69 ـ 38 المتضمن قانون الولاية . ج .ر. العدد 7 / 1981 .

17) حزب جبهة التحرير الوطني ، القانون المتضمن القانون الاساسي للحزب ، ونظامه الداخلي ، نشر مطبعة الحزب ، وحدة ابن بولعيد ، يناير ، 1981 .

18) قرار مؤرخ في 19 مارس 1981 ، صادر عن وزير الدفاع ، يتعلق بتعيين ممثلي الجيش الوطني الشعبي في مجالس ومكاتب التنسيق البلدية والولائية ، ج .ر. العدد 16 / 1981 .

19) القانون رقم 81 ـ 09 ، المؤرخ في 4 يوليو 1981 ، يعدل ويتمم الامر 67 ـ 24 الصادر سنة 1967 والمتضمن قانون البلدية . ج .ر. العدد 27 / 1981 .

20) المرسوم رقم 82 ـ 31 ، المؤرخ في 23 يناير 1982 ، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة . ج .ر. العدد 4 / 1982 .

21) التعليمة رقم 30 ، الصادرة عن الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني ، بتاريخ 15 سبتمبر 1982 . (منشورة منفردة) .

22) المرسوم رقم 83 ـ 545 ، المؤرخ في 24 سبتمبر 1983 ، يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي الولائي . ج .ر. العدد 40 / 1983 .

23) القانون الاساسي للحزب المعدل ، المصادق عليه في المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني ، المنعقد من 19 الى 22 ديسمبر 1983 . نشر ديوان المطبوعات الجامعية ، 1984 .

خامسا : الخطب السياسية والمنشورات الأخرى المتعلقة بنشاطات الحزب، ومجالس التنسيق البلدية والولائية .

1) الخطب السياسية :

أ - خطب الرئيس هواري بومدين من سنة 1965 الى 1970، الجزء الأول، ومن 31 مارس 1977 الى 28 نوفمبر 1978، الجزء الثاني، نشر وزارة الاعلام والثقافة .

ب - خطب الرئيس الشاذلي بن جديد، من فبراير الى ديسمبر 1979 الجزء الأول، نشر وزارة الاعلام والثقافة .

2) - تقارير ومحاضر جلسات، عن نشاطات الحزب، ومجالس التنسيق البلدية والولائية :

حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة الحزب بالجزائر العاصمة :

أ - محضر اجتماع مجلس التنسيق الولائي، لولاية الجزائر المنعقد بتاريخ 1980/3/11 .

ب - محضر اجتماع مجلس التنسيق الولائي لولاية الجزائر، المنعقد بتاريخ 1980/4/27 .

.../...

جـ ـ حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة الحزب، محافظة الحزب بتمنراست قسمة عين صالح، محضر اجتماع مجلس التنسيق البلدي المنعقد بتاريخ 1983/5/12.

د ـ حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة الحزب بتيزي وزو، تقرير عن نشاط المحافظة، السداسي الأول 1983، المصادق عليه من قبل لجنة المحافظة في 7 جويلية 1983.

هـ ـ حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة الحزب بالجزائر العاصمة:

ـ محضر اجتماع مجلس التنسيق الولائي المنعقد بتاريخ 1984/2/16

ـ محضر اجتماع مجلس التنسيق الولائي المنعقد بتاريخ 1984/5/20

ـ محضر اجتماع مجلس التنسيق الولائي المنعقد بتاريخ 1984/7/11

3 ـ <u>منشورات مختلفة</u>:

اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني

أ ـ اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب،
الجزء الأول: القضايا السياسية 19 ديسمبر 1983.
نشر مطابع الحزب 1983.

ب ـ اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب،
الجزء الثاني القضايا السياسية 19 سبتمبر 1983
الحزب 1983.

جـ ـ مقابلة شخصية مع السيد محمد الصغير هلايلي ، عضو اللجنة المركزية ،

أ. مين محافظ في الحزب بتلمسان ، دارت حول موضوع مجالس التنسيق سياسيا

وتنظيميا وعمليا ، يوم 28 اوت سنة 1984 ، على الساعة العاشرة والنصف

صباحا .

الخطـــــة

الصفحة

البــــاب الأول

...../...

.../...

الباب الثاني

مجلس التنسيق الولائي كأسلوب جديد للتنسيق والتكامل

.../...